

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

SABRINY PEDROSA DA SILVA

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O II PLANO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO (1974-1979) E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO
CRESCIMENTO (2007-2014)**

Niterói- RJ

2020

SABRINY PEDROSA DA SILVA

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O II PLANO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO (1974-1979) E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO
CRESCIMENTO (2007-2014)**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense, como condição necessária para a conclusão do curso e consequente obtenção do grau de bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Victor Leonardo de Araujo

Niterói- RJ

2020

SABRINY PEDROSA DA SILVA

**UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O II PLANO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO (1974-1979) E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO
CRESCIMENTO (2007-2014)**

Monografia apresentada ao curso de graduação em
Ciências Econômicas da Universidade Federal
Fluminense, como condição necessária para a
conclusão do curso e consequente obtenção
do grau de bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Victor Leonardo de Araújo

Aprovada em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Victor Leonardo de Araújo

Orientador

Profa. Dra. Nazira Correia Camely

Universidade Federal Fluminense

Prof. Dr. Javier Walter Ghibaudi

Universidade Federal Fluminense

*À minha avó, Maria da Penha, a quem
devo tudo na vida.*

*Será que nunca faremos senão confirmar
A incompetência da América Católica
Que sempre precisará de ridículos tiranos?
Será, será que será, que será, que será?
Será que essa minha estúpida retórica
Terá que soar, terá que se ouvir por mais zil
anos?*

(Caetano Veloso, 1984)

RESUMO

Este trabalho buscou revisitar o II Plano Nacional de Desenvolvimento e o Programa de Aceleração do Crescimento com o intuito de tecer uma comparação a respeito do modelo de desenvolvimento em cada período. Através de uma extensa revisão bibliográfica, foi possível verificar a participação do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social, especialmente, a partir do século XXI. Para elaborar a comparação proposta, o trabalho enfatizou as estratégias de desenvolvimento de cada período, o conceito de desenvolvimentismo, as condições da economia internacional, a participação das empresas estatais e do BNDES, e os investimentos setoriais na infraestrutura econômica nacional. Como resultado, foi possível verificar o êxito do governo federal em promover um novo formato de desenvolvimento econômico e social no período de 2007-2014 dada a retomada do planejamento econômico em um vultoso programa de investimentos (PAC) públicos e privado.

Palavras-chave: Planejamento estatal; Desenvolvimentismo; Estado; II Plano Nacional de Desenvolvimento; Programa de Aceleração do Crescimento; Investimento Público.

ABSTRACT

This paper revisited the Second National Development Plan and the Growth Acceleration Program (PAC) aiming to build a comparison about the model of development in each period. Through an extensive literature review, it was possible to observe the State's role in the process of economic and social development, specially since the XXI century. In order to elaborate such comparison, this paper accentuated the development strategies of each period, the definition of developmentalism, the conditions of the international economy, the role of state-owned companies and the Brazilian Development Bank (BNDES), and the sectoral investments on economic infrastructure. The result was a successful outcome for the Federal Government in promoting a new framework of social and economic development between 2007 and 2014, giving the return of economic planning in a wide public and private investment program (PAC).

Keywords: Public planning; Developmentalism; Second National Development Plan, Growth Acceleration Program; Public Investment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 – O DEBATE DESENVOLVIMENTISTA	14
1.1 Aspectos teóricos e conceituais	14
1.1.2 A Cepal, a deterioração dos termos de troca e a tendência ao desequilíbrio externo	17
1.1.3 A superação do subdesenvolvimento e a industrialização via substituição de importações.....	20
1.1.4 Projeto desenvolvimentista no Brasil	22
1.2 A corrente social-desenvolvimentista	24
1.2.1 Concepção teórica	26
1.2.2 O modelo proposto e o aspecto distributivo	27
2 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	31
2.1 – Contextualização do período: Ambiente econômico interno, conjuntura econômica mundial e aspectos políticos.....	31
2.1.1 Desaceleração do modelo de crescimento e aumento da dependência externa	31
2.1.2 Conjuntura econômica mundial	34
2.1.3 Panorama político.....	36
2.1.4 Ajuste externo do governo brasileiro	38
2.2 A Estratégia de 1974	39
2.2.1 O II Plano Nacional de Desenvolvimento – 1974-79	40
2.2.2 Empresas estatais e o BNDE	43
2.2.3 O Programa de Investimentos.....	48
2.2.4 Infraestrutura econômica: Energia e Transporte.....	51
2.3 Considerações adicionais.....	57
3 – O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO	60
3.1 Panorama político econômico – 2º governo Lula e 1º governo Dilma.....	60
3.1.1 Crise financeira de 2008.....	66
3.2 O Programa de aceleração do crescimento 2007-2014	69
3.2.1 Empresas estatais e BNDES	71
3.2.2 O Programa de Investimentos.....	74
3.2.3 Infraestrutura econômica: Energia e Transporte.....	75
3.3 Considerações adicionais.....	80
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	88

INTRODUÇÃO

O fim da década de 1970 representou o avanço das reformas neoliberais pelas economias capitalistas ao redor do mundo, e as transformações decorrentes do avanço neoliberal trouxeram efeitos adversos nas economias subdesenvolvidas, especialmente no Brasil. Um dos maiores reflexos foi a contenção da participação do Estado enquanto fio condutor do desenvolvimento econômico¹. O predomínio da liberdade de mercado, valorizada pelo Estado neoliberal, findou às possibilidades do planejamento econômico exercer influência sobre a economia brasileira, sobretudo em prol do desenvolvimento nacional.

Após décadas de esquecimento, devido a hegemonia neoliberal na política econômica brasileira, acompanhou-se no curso dos anos 2000 o ressurgimento do debate desenvolvimentista como uma tentativa de esclarecer as mudanças ocorridas no cenário econômico e social do Brasil durante o período 2003-2010. Dessa maneira, a principal motivação desta pesquisa é resgatar e comparar dois momentos da história econômica brasileira onde o planejamento econômico atuou de forma complementar a atuação do Estado a favor do desenvolvimento econômico.

Frente a essa discussão, o presente trabalho tem como objetivo revisitar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) e o Programa de Aceleração do Crescimento (2007-2014), tendo como principal orientação para a comparação entre as estratégias de desenvolvimento, o conceito de desenvolvimentismo, as condições da economia internacional, a participação das empresas estatais e do BNDES, e os investimentos setoriais na infraestrutura econômica nacional.

Nessa perspectiva, a pesquisa trabalha, através da releitura de diversos especialistas, com a hipótese de que o período de 2007-2014 representou a tentativa e o êxito, em alguns aspectos, do governo federal em promover um novo formato de desenvolvimento econômico e social. Através da retomada do planejamento econômico

¹ É consenso na literatura econômica brasileira que o final da década de 1970 representou o fim das políticas desenvolvimentistas que contribuíram para implementação da indústria nacional desde 1930.

em um vultuoso programa de investimentos (PAC) públicos e privado, o Estado foi capaz de se articular a favor de um desenvolvimento com inclusão social.

Para corroborar o estudo, a pesquisa está estruturada em três capítulos, de modo que o primeiro capítulo tem como objetivo elucidar o debate desenvolvimentista na tentativa de expor a melhor forma de conceituar o termo “desenvolvimentismo” e tecer a construção das teses e interpretações da CEPAL que serviram como arcabouço teórico para as principais estratégias de desenvolvimento nacional adotadas no Brasil a partir década de 1950. Além disso, serão expostas as diferenças conceituais entre o Social desenvolvimentismo e o Velho desenvolvimentismo, através das análises realizadas por Fonseca (2015), Bielschowsky (1996), Mantega (1984), Bresser (2012), Rossi (2015), na tentativa de captar suas peculiaridades como modelo de desenvolvimento.

Adiante, no segundo capítulo, serão apresentadas as principais características conjunturais que corroboraram para a sintetização do último grande esforço organizado do Estado em favor da industrialização, o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Tendo como base teórica a análise dos autores que são referência no período, como Lessa (1978), Castro e Souza (1985), Batista (1987), Velloso (1998) e Carneiro (2002). Nesse ponto, é imprescindível observar o ambiente econômico herdado pelo o Presidente Ernesto Geisel em 1974 e a conjuntura econômica mundial do período. Em seguida, será apresentado, de fato, o II PND e suas principais diretrizes e estratégias para o desenvolvimento nacional. Nesse contexto, se dará o exame mais detalhado do perfil do programa de investimentos, enfatizando o setor de infraestrutura econômica.

O terceiro e último capítulo abordará Programa de Aceleração do Crescimento, tendo como principal objeto de análise os pontos nos quais servirão como instrumento de comparação entre o II Plano Nacional de Desenvolvimento e o Programa de Aceleração do Crescimento. Cabe lembrar que, durante o período de vigência observado do programa, entre 2007-2014, o Brasil contou com dois diferentes governos, ambos petistas, porém, com distintas formas de atuação político econômica. Essa consideração é importante para análise devido as mudanças efetuadas na transição do período Lula para a tentativa desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff (2011-2014). O referencial teórico do capítulo será baseado nos autores, Singer (2012), Cardoso Jr e Navarro (2016), Campos Neto (2016), Peres (2015), Orair (2016). Além disso, no intuito de atender aos

objetivos propostos, bem como de validar a hipótese apresentada, será realizada uma síntese comparativa entre o II PND e o PAC.

1 – O DEBATE DESENVOLVIMENTISTA

Este capítulo objetiva apresentar o debate desenvolvimentista entre o velho e o social-desenvolvimentismo. Na tentativa de compreender o caráter mutável da ideologia desenvolvimentista e sua influência na trajetória política econômica, a primeira parte do capítulo versa sobre as principais características do conceito de desenvolvimento e os aspectos teóricos sintetizados pela teoria de desenvolvimento cepalina. Ademais, será examinado, de maneira breve, o projeto desenvolvimentista no Brasil no intuito de enfatizar o grau de importância dos estudos realizados, a partir da década de 1950, para o planejamento estratégico dirigido pelo Estado. Em seguida, na segunda parte do capítulo, será abordado a origem do social-desenvolvimentismo como corrente de pensamento, a partir de sua concepção teórica, e será exposto a condução das variáveis que permitiram o desenvolvimento dessa nova corrente.

1.1 Aspectos teóricos e conceituais

Diante das diversas especificidades do cenário político e econômico do Brasil e da América Latina entre as décadas de 1930 e 1980, a tentativa de sintetizar um conceito de desenvolvimentismo que abarque todas as nuances sociais, culturais e econômicas desse longo período histórico em consonância com as distintas formas e escopo de governos se faz complexa. Para formular um conceito que busque compreender o pontapé industrializante do governo Getúlio Vargas na década de 1930, os anos dourados de Juscelino Kubitschek em 1950 e o autoritário governo Geisel na década de 1970, faz-se necessário assimilar a inexistência de um formato ideal ou até mesmo um padrão para essa construção teórica, visto que o desenvolvimentismo se configura como um conceito repleto de multiplicidade. O termo é constantemente utilizado para expressar uma transformação ideológica no pensamento ou um conjunto de políticas econômicas que detém a mesma finalidade.

De acordo com Fonseca (2015), considerando as particularidades políticas e conjunturais da América Latina, o conceito de desenvolvimentismo serve para designar um “padrão de comportamento detectável na condução da ação estatal”. Dessa forma, é adotado, como uma das principais estratégias, o maior grau de intervencionismo estatal em diversos setores da esfera social e principalmente na formulação de políticas econômicas. Além dessa característica, o autor também apresenta um conjunto de

propriedades que compõe o conceito de desenvolvimentismo, segundo o qual é denominado como o “núcleo” comum do conceito. As propriedades inerentes ao núcleo são: (i) a existência de uma estratégia ou projeto deliberado, podendo ou não estar associado a um certo grau de nacionalismo; (ii) o intervencionismo estatal consciente no intuito de possibilitar a execução do projeto; (iii) o planejamento com cerne no crescimento através do processo de industrialização.

Apesar do nacionalismo ser um elemento fundamental na caracterização do conceito de desenvolvimento, cabe mencionar a ambiguidade do termo empregado, uma vez que a experiência histórica verificada na América latina aponta para um projeto de desenvolvimento nacional no qual atribuía grande importância ao capital estrangeiro. Devido a isso, o entendimento do nacionalismo dentro desse conjunto de características do desenvolvimentismo não pode ser entendido como uma aversão ou contestação a utilização do capital estrangeiro e nem como uma suspensão das relações internacionais. O que deve ser considerado no termo é a relevância da nação no projeto de desenvolvimento.

Da mesma forma, Bielschowsky (1996) realiza o esforço para sintetizar o que ele chama de conceito-chave para a compreensão do pensamento econômico brasileiro, que seria o desenvolvimentismo. Para ele, o desenvolvimentismo seria a ideologia de transformação da sociedade, no qual é definida pelo projeto econômico que compreende: (i) a industrialização como principal via de superação do subdesenvolvimento; (ii) o planejamento estatal no intuito de viabilizar o processo de industrialização, uma vez admitida a ineficiência das forças de mercado em alocar recursos por si só; (iii) o planejamento segundo uma orientação estratégica que abrigue as principais vias de expansão da para o crescimento econômico, assim como os principais instrumentos para realizar esse fim; (iv) por fim, o Estado deve liderar a organização e execução do planejamento, inclusive quanto a captação de recursos e o financiamento direto em setores menos sensíveis ao capital privado.

Em relação a intencionalidade² do projeto ou a consciência dos agentes econômicos para formular uma estratégia de desenvolvimento nacional, é razoável admitir que a partir da década de 1950 realmente há completa consciência por parte do

² Existe um amplo debate acerca da intencionalidade na formação do conceito de desenvolvimentismo, uma vez que para alguns autores a consciência e a intencionalidade são características intrínsecas do conceito. Sobre esse aspecto, pode-se verificar Fonseca (2015) e Bielschowsky (1996).

Estado, especificamente no caso brasileiro, em tornar os pressupostos desenvolvimentista em ações políticas. Contudo, o desenvolvimento da indústria a partir dos anos de 1930 é apontado por vários autores como uma fase “espontânea” do processo de desenvolvimento industrial. O emprego do adjetivo espontâneo pode não ser o ideal para descrever esse momento histórico, dado que pode ser entendido como uma ausência de empenho do estado para a determinada finalidade. De acordo com Conceição (2012) citada por Fonseca (2015, p.34): “Crescimento econômico é complexo demais para originar-se de maneira apenas intencional. As mudanças institucionais, tecnológicas e sociais devem caminhar simultânea e articuladamente na direção desse objetivo, o que não é algo historicamente fácil de obter”. A partir dessa estrutura conceitual, pode-se relacionar a consciência do planejamento com o reconhecimento do atraso periférico.

Ainda segundo a visão de Fonseca (2015, p.40) o período desenvolvimentista pode ser caracterizado a partir das seguintes conclusões:

[...] entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

Soma-se a isso, o entendimento de que a elevação da renda per capita, medida pelo aumento da riqueza, pressupõe uma melhoria das condições de vida da população, na maioria dos casos. Tal percepção de desenvolvimento surge para designar a experiência dos países da América Latina a partir do reconhecimento do seu “atraso” em relação aos países centrais³. Evidentemente, só há sentido lógico no conceito apresentado a partir da identificação, pelos agentes econômicos e atores políticos, da condição de subdesenvolvimento dos países denominados periféricos.

³ A relação entre “centro-periferia” expressa o método analítico da Cepal, que pode ser denominado como método histórico-estruturalista. Segundo Bielschowsky (1996, p.16): “Centro-periferia é o conceito fundamental na teoria da Cepal. É empregado para descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para explicar a distribuição de seus ganhos”.

1.1.2 A Cepal, a deterioração dos termos de troca e a tendência ao desequilíbrio externo

A identificação do subdesenvolvimento nos países periféricos faz parte de um conjunto de interpretações e teorias produzidas pela Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fundada em 1948 como uma agência regional da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa instituição detinha como principal objetivo “contribuir para o desenvolvimento econômico da América latina, coordenar as ações destinadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as demais nações do mundo”⁴. Dessa forma, através do seu extenso conjunto de estudiosos, como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Fernando H. Cardoso, Aníbal Pinto e José Serra, a Cepal se propôs a analisar a dinâmica entres os países centrais e periféricos no comércio internacional com o intuito de determinar as causas do suposto subdesenvolvimento que ocorria na América Latina e, conseqüentemente, apontar a melhor maneira de superá-lo.

O ponto de partida das análises cepalinas pode ser encontrado no texto de Raúl Prebisch, *O Desenvolvimento Económico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais*, publicado em 1949. No documento o autor reconhece a necessidade de uma formulação teórica que consiga esclarecer as especificidades dos países periféricos no que tange ao desenvolvimento econômico e a repartição do progresso tecnológico no sistema de trocas internacional. O foco central desse estudo é baseado na inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho do sistema econômico mundial, no qual os países latino americanos eram enquadrados como produtores e exportadores de alimento e matéria-prima. Essa posição era sustentada pela incorporação da Teoria ricardiana das Vantagens Comparativas⁵ nos estudos sobre as relações de comércio entre países da época.

⁴ As informações sobre os propósitos e objetivos da organização podem ser encontradas em: <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>

⁵A Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo, expressa nos *Princípios de Economia Política e Tributação* de 1817, se constituiu como um dos pilares da teoria clássica para explicar a dinâmica do comércio internacional seguindo os pressupostos do liberalismo econômico. Nas palavras de Mantega (1984, p. 35): “A lei das vantagens comparativas sustentava que, se os países atrasados se especializassem nos produtos primários, e os avançados em industrializados, nas relações comerciais entre eles os países atrasados acabariam levando vantagem, pois absorveriam todo o diferencial de produtividade de seus parceiros avançados. A elevação da produtividade dos países industrializados e, conseqüentemente, a diminuição de seus custos, deveria refletir-se na queda sistemática dos preços de seus produtos e, portanto, dos preços de suas exportações, a serem intercambiadas com as exportações dos países menos produtivos, cujos preços, em vista de sua menor eficiência, permaneceriam mais elevados. Dessa forma, haveria

A Teoria das Vantagens Comparativas argumentava a favor da vocação natural dos países. Isto é, seria benéfico para a dinâmica do comércio internacional que os países especializassem sua produção segundo a sua vocação natural, ou seja, a economia seria direcionada para produção de bens e serviços que fossem mais eficientes. Consequentemente, os países centrais, aqueles nos quais o processo de industrialização encontrava-se em patamares elevado, seriam os fornecedores de produtos manufaturados e os países periféricos, com baixo grau de desenvolvimento industrial, de matéria-prima. Dessa forma as bonanças do progresso técnico seriam difundidas para todos os países envolvidos nessa dinâmica de trocas.

Segundo essa teoria, em um sistema econômico mundial consolidado e baseado na divisão internacional do trabalho, um aumento da produtividade industrial nos países centrais viabilizaria, gradativamente, a queda nos preços do produto industrial, beneficiando, assim, tanto os países centrais quanto os periféricos, não havendo, portanto, incentivos à industrialização para os países produtores de matéria-prima, uma vez que os frutos do progresso tecnológico seriam incorporados e o desenvolvimento desse progresso cumpriria seu “objetivo social” (Prebisch, 2000, p. 73), promovendo a melhoria do padrão de vida da população.

Contudo, os ganhos do progresso tecnológico difundido pelos países centrais não alcançavam os países periféricos. Posto que, fora comprovado através de estudos e relatórios publicados pela Cepal⁶, também em 1949, que a variação de preço entre produtos primários e produtos finais da indústria favorecia na realidade os países centrais, ou seja, o preço dos produtos manufaturados não são reduzidos de acordo com o aumento da produtividade industrial e o preço dos produtos primários apresentam uma tendência a queda devido as diferenças na estrutura social e produtiva. Sendo assim, além de não transferir ganhos para a periferia, os países centrais ainda absorviam os ganhos dos países periféricos. Esse fenômeno ficou conhecido como deterioração dos termos de intercâmbio.

Além da variação de preços, já mencionada, entre os produtos primários e manufaturados, pode-se destacar outros fatores que corroboram para a determinação do quadro de deterioração dos termos de intercâmbio. Nesse sentido, é possível apontar para

transferência dos ganhos de produtividade dos países avançados para os atrasados, de modo a propiciar maior desenvolvimento”.

⁶ Ver Cepal (2000)

diferença entre o comportamento da demanda por produtos primários e produtos manufaturados, dada a inelasticidade de demanda por produtos primários e a situação no mercado de trabalho das economias periféricas. “Como existe grande excedente de mão-de-obra disponível para tais atividades, e como é lenta a expansão da demanda internacional de bens primários, a pressão baixista sobre os salários na periferia tende a persistir, mantendo a deterioração nos termos de troca e ampliando o desequilíbrio externo”. (Bielschowsky, 1996, p. 20)

Os diagnósticos realizados pela Cepal e por Prebisch, segundo Bielschowsky (1996), indicam os problemas do desenvolvimento industrial nos países periféricos a partir da comparação com processo de industrialização das economias centrais. Partindo desse contraste, é possível caracterizar os principais pontos de estrangulamento na estrutura produtiva das economias periféricas que impedem a difusão do progresso técnico pela cadeia produtiva, bem como pela sociedade. Na fase inicial dos estudos realizados foi possível identificar uma base econômica extremamente especializada⁷, com baixo grau de diversificação das atividades produtivas, além da baixa produtividade⁸ em todos os setores produtivos, com exceção do setor exportador.

Nesses termos, para além da deterioração nos termos de troca e a decorrente situação desequilíbrio externo, o autor ainda aponta duas características que legitimam as economias periféricas a categoria de subdesenvolvimento. Em primeiro lugar, pode-se destacar a tendência ao desemprego, uma vez que o desemprego nos países periféricos estaria atrelado a incapacidade de absorção de mão-de-obra excedente pelo setor exportador, o que ressalta a heterogeneidade estrutural⁹ característica desse sistema econômico. Em segundo lugar, apresenta-se a tendência à inflação¹⁰ como consequência

⁷ Apenas para destacar, a estrutura produtiva periférica era entendida como especializada porque se sustentava, quase que exclusivamente, no setor de exportação, “com baixo grau de diversificação e com complementariedade intersetorial e integração vertical extremamente reduzidas”. (Bielschowsky, 2000:32)

⁸ A baixa produtividade identificada nas economias periféricas, segundo Prebisch (2000) é relacionada a ausência de capital e pela escassez de poupança. Para romper esse ciclo, o autor sugere a utilização do capital estrangeiro no desenvolvimento da indústria latino-americana. Ou seja, Prebisch parte do entendimento que o investimento tem como pressuposto a poupança.

⁹ A natureza da heterogeneidade estrutural das economias latino-americanas e as implicações desta para a dinâmica do desenvolvimento latino-americano é discutida por Aníbal Pinto, em 1969, na sua obra intitulado “*Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural”*”. Como o setor exportador é um dos poucos capazes de absorver tecnologias avançada, formava-se uma descontinuidade da estrutura produtiva. Isso porque, passaram a coexistir os setores modernos e atrasado, configurando, assim, a Heterogeneidade estrutural. Verificar Pinto (2000)

¹⁰ De acordo com Bielschowsky (2000, p. 31): A tese da tendência a inflação foi desenvolvida por Juan Noyola Vásquez (1956) e refinada por Osvaldo Sunkel (1958) e Aníbal Pinto (1960). O desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos aparece nesses textos com o causa estrutural “básica” da inflação, ao

dos recorrentes desequilíbrios externos intrínsecos ao processo de industrialização dos países periféricos.

Nesse sentido, verifica-se que o quadro de subdesenvolvimento, segundo os apontamentos realizados pela Cepal e seus estudiosos, “depende da estrutura interna dos países periféricos, que se caracteriza pela produção agrícola primário-exportadora, com baixa integração entre os setores produtivos e com desemprego estrutural” (Mantega, 1984, p.38). Com o objetivo de superar essas características seria preciso a implementação de uma política deliberada de desenvolvimento industrial, liderada por um Estado capaz de planejar e captar recursos para o processo de industrialização. Tratava-se, portanto, de realocar o eixo das economias periféricas para um desenvolvimento voltado para as necessidades estruturais do mercado interno.

1.1.3 A superação do subdesenvolvimento e a industrialização via substituição de importações

A interpretação cepalina do subdesenvolvimento aprofunda-se na obra de Celso Furtado, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, publicada em 1961. Na obra, o autor enfatiza aquilo que já estava apontado nos textos iniciais da Cepal¹¹, que o processo de industrialização na América Latina “já nasceu atrelada a um moderno padrão de demanda, caracterizava-se ainda por impor-se, subitamente, sobre uma estrutura produtiva pouco diversificada e com escassa integração vertical e horizontal. Isto implicava a necessidade de radical transformação na estrutura produtiva, através de maciços investimentos na importação de equipamentos e matéria-prima” (Bielschowsky, 1996, p. 142).

Partindo dessa problemática, conforme descrito por Mantega (1984), é possível definir que a primeira etapa processo de industrialização latino-americana fora impulsionada, grosso modo, pelas restrições ao comércio internacional impostas pela conjuntura internacional, as duas Grande Guerras e a depressão dos anos 1930. Dessa forma, surgia a necessidade de modificar a dinâmica do desenvolvimento e adotar um novo padrão marcado pela ampliação da atividade industrial e pelo estímulo ao mercado interno. Como já fora identificado, essa primeira etapa da industrialização resultou em sucessivos desequilíbrios no balanço de pagamentos, devido ao processo que ficaria

lado da rigidez da oferta agrícola, desencadeando um processo alimentado por “fatores de acumulação” e por “mecanismos de propagação”.

¹¹ Cepal (2000) e Prebisch (2000)

conhecido como industrialização via substituição de importações. Tal conceito já estava presente nas primeiras sintetizações realizadas pela Cepal. Entretanto, fora aprofundado na década de 1960 por Maria de Conceição Tavares. Bielschowsky (2000) descreve a dinâmica substitutiva como a forma na qual as economias periféricas reagem a sucessivos estrangulamentos do balanço de pagamento e, através da contínua compreensão na pauta de importações, a industrialização se desloca de setores de instalação simples, de baixa sofisticação tecnológica, a segmentos cada vez mais evoluídos e exigentes.

Dessa forma, ao discutir a industrialização via substituição de importações e, por conseguinte, o papel das exportações nas economias, Tavares (2000) destaca que, no período primário-exportador, nas economias centrais, embora as exportações fossem componente importante e dinâmico na formação da renda nacional, o crescimento econômico não era exclusivamente derivado destas, pois as exportações combinavam-se com o investimento autônomo acompanhado de inovações tecnológicas. A combinação da variável exógena – exportações – e a variável endógena – investimento autônomo em associação com as inovações tecnológicas – permitiu que o aproveitamento das oportunidades do mercado exterior se desse juntamente com a diversificação e integração da capacidade produtiva interna. Nos países latino-americanos o setor exportador se constituía como o grande componente autônomo do crescimento da renda e, também, como representante do centro dinâmico de toda a economia. Dado que esse o setor proporcionou o desenvolvimento destas economias, fora observado um processo de industrialização movido pela urbanização, com a instalação da indústria de bens de salário que é, tradicionalmente, de baixo nível de produtividade.

Nos termos da autora, com a evolução da atividade industrial na América Latina, que se desenvolve a partir das restrições externas, houve uma perda de importância relativa do setor externo na formação da renda nacional em detrimento do aumento da participação e dinamismo da atividade interna. Contudo, cabe observar que o setor externo não deixou de desempenhar um papel importante nas economias periféricas. Antes ele era responsável direto pelo crescimento da renda nacional, em seguida assumiu papel decisivo no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários. Como resultado do processo descrito à cima, Tavares (2000) argumenta que:

Em primeiro lugar, porque o processo de substituição não visa reduzir o *quantum* de importação global; essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas

restrições do setor externo e não desejada. Dessas restrições (absolutas ou relativas) decorre a necessidade de produzir internamente alguns bens que antes se importavam. Por outro lado, no lugar desses bens substituídos aparecem outros e à medida que o processo avança isso acarreta um aumento da demanda derivada por importações (de produtos intermediários e bens de capital) que pode resultar numa maior dependência do exterior, em comparação com as primeiras fases do processo de substituição. (Ibid:228)

No tocante a esta seção, é importante reiterar que o reconhecimento dos contrastes entre o processo de industrialização na América Latina e aquele realizado pelos países centrais exerceram um papel fundamental na definição da estratégia de industrialização e serviram, juntamente com outros motivos, como base teórica para a defesa da intervenção do Estado na economia proposta pela Cepal.

1.1.4 Projeto desenvolvimentista no Brasil

De acordo com Mantega (1984) os estudos elaborados pela Cepal formaram a “espinha dorsal” da economia política brasileira, especificamente, a partir da segunda metade da década de 1950 quando são criados grupos de estudos com o intuito de dar continuidade à investigação sobre o desenvolvimento capitalista das economias periféricas e elaborar estratégias de desenvolvimento nacionais. Dentre esses grupos estão o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)¹² fundado em 1955; A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)¹³ que funcionou de 1951 a 53; e o Grupo Misto Cepal-BNDE (1953/55)¹⁴. Essas organizações realizaram estudos minuciosos sobre o Brasil e permitiram, através do planejamento, o avanço das ideias cepalinas além de aprimorá-las a realidade brasileira. Segundo Bielschowsky (2000), tanto na década de 1950 quanto de 1960, a ênfase no planejamento orientado vinha suprir a grande deficiência técnica na

¹² O Instituto Superior de Estudos Brasileiros, criado em 1955, fora fundado por um grupo de intelectuais no intuito de promover o estudo, o ensino e a divulgação das ciências sociais para serem aplicadas à realidade brasileira da época. O ISEB é considerado um dos principais responsáveis pela elaboração teórica da corrente nacional-desenvolvimentista. (Mantega, 1984)

¹³ A Comissão Mista Brasil- Estados Unidos, criada em 1951, como resultado das negociações entre Brasil e Estados Unidos. A comissão era composta por técnicos brasileiros e norte-americanos, cuja finalidade era estabelecer os setores prioritários para a elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento. Segundo Villela (2005) os relatórios da CMBEU recomendaram a criação de um banco nacional de desenvolvimento, que daria origem ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE.

¹⁴ O Grupo Misto BNDE-CEPAL fora criado em 1953 e chefiado por Celso Furtado. Segundo Mantega (1984), o objetivo do grupo era contribuir com as análises já existentes e elaborar um programa de desenvolvimento de acordo com as características inerentes a economia brasileira. Vale lembrar que os estudos realizados pelo grupo contribuíram para a sintetização do Plano de Metas.

maioria dos governos dos países de periferia. Essa deficiência era suprida através de apoio técnico ao planejamento dos governos.

Dessa forma, pode-se destacar as duas estratégias mais importantes de desenvolvimento capitaneada pelo Estado brasileiro no século XX, o Plano de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O renomado Plano de Metas, realizado durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956/61), se constituiu como um plano em prol do desenvolvimento industrial brasileiro. Nas palavras de Villela (2005, p.35): “O esforço de planejamento econômico no Brasil — que ganhara fôlego com os trabalhos da CMBEU e, posteriormente, do Grupo Misto Cepal-BNDE — se tornaria permanente a partir da instituição, por Juscelino Kubitschek, do Conselho de Desenvolvimento (Decreto no 38.744, de 12 de fevereiro de 1956), diretamente ligado à Presidência da República”.

As metas, definidas pelo Conselho de Desenvolvimento, pretendiam atender os setores da economia identificados como impedimentos estruturais que tolhiam o crescimento econômico, especificamente os setores de energia, transporte e comunicação. A estratégia do Plano de Metas fora articulada, basicamente, entre as principais medidas: atrair e facilitar a entrada do capital estrangeiro, aprofundar o processo de substituição de importações e direcionar recursos públicos para o investimento em infraestrutura básica nos setores previamente mencionados. “O Plano conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura”. (Lessa, 1981, p.27)

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado no Governo Geisel entre 1974-78, foi um amplo plano de investimentos públicos e privados cujo objetivo era complementar a estrutura produtiva brasileira, através do processo de industrialização por substituição de importações. Hermann (2011) descreve o II PND como um audacioso plano de desenvolvimento direcionado aos setores identificados como pontos de estrangulamento, nos quais expunham a restrição estrutural e externa da matriz produtiva brasileira ao crescimento econômico, seriam eles a infraestrutura, bens de produção - capital e insumos – energia e exportação.

Carneiro (2002) define a estratégia do II Plano Nacional de Desenvolvimento mediante a quatro eixos centrais de atuação, são eles: a modificação da matriz industrial brasileira, através da ampliação da indústria pesada; a correção na organização industrial,

conferindo maior participação do capital privado nacional no processo de industrialização; desconcentração regional atividade produtiva; e a melhoria na distribuição da renda.

A derrocada do projeto desenvolvimentista no Brasil ocorre a partir da década de 1980, Bresser (2012) atribui o fim desse período devido à exaustão da estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado e aponta para a substituição do modelo desenvolvimentista pela a ortodoxia convencional¹⁵. Ademais, o autor também ressalta a importância da ascensão neoliberal, tanto na política econômica quanto no debate teórico com o surgimento de teorias neoclássicas mais sofisticadas, para esse quadro de desconstrução do modelo. Nesse contexto, ainda pode-se acrescentar a crise da dívida externa¹⁶ que assolou os países da América Latina na década 1980.

Nesse sentido, o velho-desenvolvimentismo¹⁷, ou antigo desenvolvimentismo, caracterizado por Bresser (2012) é entendido e caracterizado pela utilização do modelo de substituição de importações como forma de desenvolvimento da indústria, além de atribuir ao estado o papel central na orientação da política econômica. No entendimento desse autor, o período desenvolvimentista pode, também, estar relacionado a predisposição aos déficits orçamentários e a relativa complacência com a inflação. Ou seja, o velho-desenvolvimentismo para Bresser (2012) é frequentemente associado à ineficiência do modelo de substituição de importações, à inflação, ao descontrole fiscal.

1.2 A corrente social-desenvolvimentista

Esta seção propõe-se a examinar os principais aspectos inerentes ao surgimento da corrente social-desenvolvimentista e pontuar seus principais marcos conceituais no intuito de dar continuidade ao debate teórico proposto no capítulo. Para isso, deve-se, sobretudo, ter em vista o fim do período desenvolvimentista no Brasil, na década de 1980, e as subsequentes mudanças ocorridas ao longo dos anos de 1990¹⁸ com o propósito de

¹⁵A ortodoxia convencional citada por Bresser (2012) faz referência ao conjunto de políticas macroeconômicas ortodoxas orientadas para o mercado sintetizadas pela formação do Consenso de Washington.

¹⁶O episódio da crise da dívida externa é caracterizado, de acordo com Carneiro (2002) pela exclusão dos países periféricos do sistema financeiro internacional, a partir do ano de 1979, mediante a várias etapas que constituíram o quadro de restrição externa.

¹⁷A utilização do adjetivo “novo” se contrapõe ao velho-desenvolvimentismo no sentido de rejeitar a associação feita as antigas estratégias de desenvolvimento prevalentes no Brasil do século XX.

¹⁸As mudanças ocorridas na década de 1990 estão associadas ao fracasso do neoliberalismo na tentativa de promover taxas de crescimento econômico na América Latina através da imposição do Consenso de Washington. Esse consenso fora baseado em um conjunto de medidas que visam a desregulamentação dos

compreender o ressurgimento do debate desenvolvimentista na economia brasileira nos anos 2000.

O retorno do desenvolvimentismo possui suas origens correlacionadas a reorientação política ocorrida no Brasil nos anos 2000. De acordo com Singer (2012), ao lograr êxito nas eleições de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva chega à Presidência da República ainda sob o espectro de luta e transformação política que o pôs como líder do movimento operário na década de 1980. Apesar de expressar, na campanha eleitoral de 2002, completa consciência dos problemas sociais e econômicos do Brasil naquele momento e o aparente desejo de confrontá-los, os primeiros anos de governo Lula - especificamente 2003 e 2004 - foram conduzidos de maneira conservadora, em termos de política econômica. Diferente do que era esperado por sua base eleitoral. Mesmo com essa postura conservadora e com o pífio crescimento econômico em 2003, cerca de 1,1% (Carvalho, 2018, p. 15), o governo conseguiu dar início ao processo de mitigação da desigualdade de renda através da implementação do Programa Bolsa Família¹⁹.

Soma-se a esse quadro, conforme Carvalho (2018), a inserção da economia chinesa na Organização Mundial do Comércio a partir dos anos 2000. Apresentando altas taxas de crescimento e uma demanda crescente por *commodities*, a economia chinesa provocou significativos impactos nas economias latino-americanas no início do século XXI. Para a economia brasileira, o avanço da China na economia mundial representou um aumento nas exportações de matérias-primas, cujo impacto favoreceu o balanço de pagamentos. Essa mudança no contexto internacional contribuiu para o reaparecimento do debate desenvolvimentista, dada a expectativa de crescimento que pairava no ambiente econômico.

Recentemente, no Brasil, o debate pode ser definido entre duas correntes que disputam predominância no campo teórico, o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo²⁰. Bastos (2012) e Carneiro (2012) apontam para o caráter político

mercados, o crescimento com poupança externa, as altas taxas de juros e a sobrevalorização do câmbio. (Bresser, 2012, p. 27)

¹⁹ O Programa Bolsa Família é uma iniciativa do governo federal que atende a população em situação de extrema pobreza e pobreza. O programa é articulado sob três eixos, sendo eles: a complementação da renda, o acesso a direitos e a conexão com outras políticas sociais. Ver em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>

²⁰ De acordo com Carneiro (2012), o novo-desenvolvimentismo possui origem partidária, essencialmente no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e incorpora em suas sintetizações o interesse de setor do empresarial. Segundo Oreiro (2011), citado por Bastos (2012, p. 787), o novo-desenvolvimentismo pode ser caracterizado como: “Um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda per capita dos países desenvolvidos. Essa estratégia de ‘alcançamento’ baseia-se explicitamente na adoção de um regime

partidário dessas novas estratégias, enfatizando, sobretudo, os resultados práticos das políticas adotadas no decorrer dos governos petistas para fundamentar a corrente social-desenvolvimentista.

1.2.1 Concepção teórica

Do ponto de vista conceitual, de acordo com Bielschowsky (2013), assim como surgiram, por volta da década de 1950, inúmeras interpretações para explicar o fenômeno do desenvolvimento industrial espontâneo que vinha ocorrendo na América Latina desde 1930, o esforço para interpretar, *ex-post*, a nova fase de expansão da economia brasileira se faz de modo semelhante. Apesar de não desfrutar de um vasto arcabouço teórico, ou de grande empenho acadêmico, tal qual o novo-desenvolvimentismo, o social-desenvolvimentismo é associado a mudança do perfil distributivo brasileiro a partir do ano de 2003, e ao expressivo papel dessa mudança na retomada econômica do país.

Segundo Bastos (2012) a utilização do termo “social” fora empregada no intuito de diferenciar essa nova corrente do velho desenvolvimento, sendo, inclusive, utilizado e propagado pelo ministro Guido Mantega a partir de 2007. Nesse sentido, o social-desenvolvimentismo ressalta a importância da distribuição de renda e da redução da pobreza na ampliação do consumo de massas. Rossi (2015) enquadra a experiência ocorrida no Brasil, no referido período, dentro dos moldes desenvolvimentistas, já tratados nesta pesquisa, e tece uma caracterização do termo:

O social-desenvolvimentismo, cujos contornos analíticos ainda estão sendo desenhados, é desenvolvimentista pela importância atribuída à intervenção do Estado, ao desenvolvimento das forças produtivas e à constituição de um projeto nacional. Ademais, ele é social, pois atribui à inclusão social o eixo principal e o objetivo último do processo de desenvolvimento (Carneiro, 2012). Em síntese, a estratégia de desenvolvimento em questão é aquela que busca um dinamismo econômico capaz de permitir o aprofundamento do processo de distribuição de renda e de expansão da infraestrutura. Conforme desenvolvido por Bielschowsky (2012), este dinamismo econômico pode ser encontrado potencialmente em três frentes de expansão: no consumo de massas – onde a distribuição de renda assume sua característica funcional para o crescimento econômico –, na exploração dos recursos naturais e na expansão da infraestrutura produtiva e social. (Rossi, 2015, p. 7)

De acordo com as características expressas pelo “núcleo” do conceito de desenvolvimentismo, apresentado por Fonseca (2015), pode-se afirmar que experiência

de crescimento do tipo *export-led* no qual a promoção de exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso tecnológico na economia.”

brasileira preservou, em maior parte, o núcleo comum do conceito (projeto deliberado em prol do desenvolvimento, intervenção estatal, crescimento através da indústria²¹) e, por isso, a adição de um novo atributo (distribuição de renda) ao conceito pode ser realizada através do acréscimo do substantivo “social” (Fonseca, 2015, p. 47).

Contudo, a legitimidade do termo “social” é questionada por Bastos (2012) devido às limitações da estratégia praticada pelo modelo. O autor denomina a experiência ocorrida como Desenvolvimento distributivo do setor público. A estratégia da qual o autor se refere é o elemento diferencial dessa nova corrente de pensamento, trata-se da modificação nos determinantes do crescimento econômico, que aponta como peça chave o estímulo ao mercado interno, em especial, ao consumo de massa.

Alguns autores justificam o social desenvolvimentismo mediante o caráter social atribuído ao Partido dos Trabalhadores, ou na própria personificação desses ideais na figura do presidente. O importante a ser considerado, para a continuidade deste trabalho, é a originalidade na conciliação entre crescimento econômico sadio e a expressiva transformação no perfil distributivo brasileiro. Por fim, cabe ainda apontar o caráter gradual das transformações realizadas, atentando para os limites políticos e ideológicos de tais alterações. “Elas ocorrem como resultado de acontecimentos, pressões, articulações e conflitos econômicos e políticos que a própria evolução histórica de cada país vai promovendo e revelando” (Bielschowsky, 2013, p.14). Logo, para melhor avaliação dessa era tem de ser considerado o curto período de implementação e adaptação do novo modelo, em termos históricos, no qual alterou profundamente a economia e a sociedade brasileira.

1.2.2 O modelo proposto e o aspecto distributivo

A recente experiência ocorrida na economia brasileira provou que, a partir do esforço do Estado e o manuseamento preciso da política econômica, é possível reduzir a desigualdade social provocada pela ineficiente distribuição da renda. Ademais, a melhoria

²¹ De acordo com Fonseca (2015), há uma ampla discussão sobre a participação da indústria no desenvolvimento brasileiro, no qual envolve o debate sobre desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações. Nos termos do autor: “No caso brasileiro, o gargalo mais visível é a queda absoluta e/ou relativa do valor agregado da indústria no PIB, na geração de emprego e nas exportações, fato que vem sendo nomeado pelos neologismos desindustrialização e reprimarização” (Fonseca, 2015:49). A este respeito, ver Oreiro e Feijó (2010).

do perfil distributivo brasileiro também fora capaz de provocar o dinamismo econômico necessário para impulsionar uma das frentes de expansão da economia brasileira no período. Isso porque, segundo Bielschowsky (2013), as frentes de expansão utilizadas no período possuíam um pressuposto teórico de “enfoque ao mesmo tempo keynesiano, kaldoriano e estruturalista”. (Bielschowsky, 2013, p. 9)

Inspira-se em Keynes (1982) porque toma o investimento como resultado de estímulos de demanda efetiva; em Kaldor (1989), porque considera o progresso técnico e o *learning by doing* processos que acompanham o investimento gerado por expansão de demanda e ajudam a alimentar os rendimentos crescentes de escala que permitem o aumento de produtividade. É estruturalista porque, ao centrar a análise no investimento e nas transformações estruturais que suscita, orienta a discussão diretamente ao “estilo” de desenvolvimento desejado e historicamente viável. (Ibid:9)

Bielschowsky (2013) realiza um desenho conceitual das fontes de dinamismo da economia brasileira, no período entre 2003-2010. Seu propósito é delimitar as práticas econômicas desejáveis no regime econômico para compatibilizar com um modelo social-desenvolvimentista. O autor argumenta que a estratégia de desenvolvimento deve ter seu funcionamento associado ao que ele denomina de círculo virtuoso do mercado interno. O raciocínio é fundamentado através dos “motores” do desenvolvimento ou frentes de expansão, que correspondem as três variáveis: produção e consumo de massa, utilização dos fartos recursos naturais e o investimento em infraestrutura.

Ao serem estimulados, os motores promoveriam uma expansão da capacidade produtiva e, conseqüentemente, uma expansão de investimento. Na perspectiva do autor a variável consumo doméstico é a base de entendimento do modelo, dado que através da intensificação do consumo há uma expansão do investimento privado devido ao aumento da expectativa dos empresários em relação à demanda efetiva. Diante da expansão dos investimentos, ocorrerá a disseminação dos rendimentos de escala, no qual ocasionará o aperfeiçoamento do processo produtivo por meio de inovações técnicas e tecnológicas e, conseqüentemente, da produtividade. O aperfeiçoamento da produtividade, por sua vez, será convertido em uma queda do nível de preços que estimulará, mais uma vez, o consumo. Conferindo a continuidade do ciclo econômico.

Da mesma maneira, Carvalho (2018) estrutura sua argumentação sobre os condicionantes do crescimento econômico ocorrido no referido período. A autora parte

da comparação entre os determinantes do crescimento no período do Milagre brasileiro²², de 1968-1974, e do que ela caracteriza de “Milagrinho” para sintetizar o progresso ocorrido entre 2004 e 2010. O principal ponto abordado são os pilares de sustentação do modelo: Distribuição da renda, acesso ao crédito e o investimento público. A redução da desigualdade de renda é justificada por duas principais medidas, a progressiva expansão do Programa Bolsa Família e a valorização real do salário mínimo. Nesses termos, a autora enfatiza o papel da melhoria da distribuição de renda e a expansão do investimento público na elevação do efeito multiplicador da renda²³. Dessa forma, ao invés de ampliar o processo de desigualdade, como fora realizado pelo Milagre de 1968, a nova dinâmica estabelecida provocou “ um aumento mais acelerado dos salários nas ocupações que exigiam menor qualificação, tais alterações no padrão de consumo e na estrutura produtiva colaboraram com o círculo virtuoso de dinamismo do mercado interno e do mercado de trabalho que vigorou até 2010”. (Carvalho, 2018, p. 23)

Tendo em vista a importância do aspecto distributivo para os modelos apresentados por Bielschowsky (2013) e Carvalho (2018), pode-se constatar que a principal condição para dar seguimento ao processo desenvolvimento proposto por essa corrente, seria a continuidade das políticas distributivas e da concessão de crédito, como pontuado Carneiro (2012, p. 774): “O papel dinâmico do consumo de massas para funcionar a contento compreenderia: melhorias autônomas na distribuição funcional e pessoal da renda, por meio da regulação do mercado de trabalho, da política tributária e das políticas sociais, que elevassem a massa de salários e rendimentos do trabalho, o consumo e o multiplicador da renda e, por sua vez, um incremento autônomo da demanda de consumo por meio do acesso facilitado e ampliado ao crédito”.

Sobre este último ponto, é importante destacar que o emprego da melhoria da distribuição de renda como forma de promover um determinado ritmo de crescimento

²² Carvalho (2018) faz a distinção entre o modelo de crescimento empregado no Milagre Brasileiro de 1968-73, expondo a ampliação da desigualdade social que acompanhou a expansão das taxas de crescimento do período. Nas palavras da autora: “cresceram setores de bens industrializados mais sofisticados, que, por sua vez, empregavam uma mão de obra relativamente qualificada. O crescimento do salário desses trabalhadores aumentava a própria demanda por bens industrializados, reforçando o processo. Como os salários dessa mão de obra eram maiores que a remuneração média da economia, tal processo cumulativo de crescimento ampliou as desigualdades salariais na economia brasileira”. (Carvalho, 2018, p. 16)

²³ Nos termos da autora, “O chamado efeito multiplicador, que mede o avanço da renda nacional e a criação de empregos resultante de um aumento em um componente autônomo do gasto, costuma ser maior para os investimentos públicos. A razão é simples: esses investimentos induzem outros investimentos e geram emprego e renda no conjunto da economia, estimulando também um maior consumo das famílias”. (Carvalho, 2018, p.29)

econômico se constitui como principal elemento que difere o social-desenvolvimentismo do velho desenvolvimentismo. Isso porque, a questão distributiva era tratada, nos estudos iniciais realizados pela Cepal, de maneira implícita, uma vez que as análises do desenvolvimento latino-americano compreendiam uma perspectiva integrada, no qual englobava o funcionamento do sistema econômico como um todo. Segundo Mattos (2017) a distribuição de renda não era o tema central dos esforços analíticos do período desenvolvimentista no Brasil, no entanto, o tema pode ser encontrado nas obras de Celso Furtado²⁴. Dado que, na visão de Furtado o conceito de desenvolvimento econômico significa mais do que o simples crescimento econômico ou a acumulação de capital porque, além de representar o incremento da capacidade produtiva, implica também a irradiação do progresso econômico para o grosso da sociedade (Mantega, 1984).

A evolução da literatura internacional, ainda conforme os apontamentos de Mattos (2017), sobre as dimensões da desigualdade social e sua forma de apuração tiveram um importante papel na ênfase atribuída ao debate distributivo no alvorecer do século XXI. Nesses termos, a própria Cepal reconhece, na iniciativa "Raúl Prebisch e desafios do século XXI"²⁵ a dificuldade de identificar a questão da desigualdade nas obras de Prebisch devido a globalidade de seu pensamento. No entanto, pode-se destacar o reconhecimento da questão distributiva situada, de modo implícito, no debate sobre as diferenças de produtividade setorial associada ao conceito de heterogeneidade estrutural.

Diante dessa caracterização, portanto, pode-se observar que a questão distributiva era entendida, no velho-desenvolvimentismo, como consequência da disseminação do progresso tecnológico e, por isso, só seria atingido conforme o desenvolvimento do processo de industrialização e as mudanças estruturais necessárias para esse fim. No entendimento da corrente social-desenvolvimentista, a melhoria do perfil distributivo brasileiro foi um mecanismo no qual, associado a outros fatores, possibilitou o desenvolvimento econômico e social por um determinado período.

²⁴ Ao analisar as raízes estruturais da desigualdade brasileira, Mattos (2017) destaca o conceito de "Socialização das perdas" na obra *Formação econômica do Brasil*, de 1959, publicada por Celso Furtado. Para um exame detalhado do conceito, verificar Furtado (1959), *ibid* (1961), Mattos (2017)

²⁵ A iniciativa "Raúl Prebisch e desafios do século XXI" foi desenvolvida pela Cepal em 2012 e pode ser encontrada em formato digital. Disponível em: https://biblioguias.cepal.org/prebisch_pt/home <acesso em: 27/12/2019>

2 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

No capítulo anterior fora exposto o arcabouço teórico que servirá como suporte à análise do nosso objeto de estudo no presente capítulo, o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O objetivo deste capítulo é apresentar as principais características conjunturais que corroboraram para a sintetização do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Para isso, é imprescindível observar, no primeiro momento, o ambiente econômico herdado pelo o Presidente Ernesto Geisel em 1974 e a conjuntura econômica mundial do período. Em seguida, será apresentado, de fato, o II PND e suas principais diretrizes e estratégias para o desenvolvimento nacional. Nesse contexto, se dará o exame mais detalhado do perfil do programa de investimentos, enfatizando o setor de infraestrutura econômica.

2.1 – Contextualização do período: Ambiente econômico interno, conjuntura econômica mundial e aspectos políticos

Para realizar uma análise do período que compreende o II Plano nacional de desenvolvimento, faz-se necessário considerar os aspectos políticos e conjunturais do país a partir da ocorrência do Milagre econômico brasileiro²⁶, entre 1968 e 1973. Isso porque, o quadro político e econômico que viria a ser herdado pelo general Ernesto Geisel se difere substancialmente daquele encontrado por seu antecessor. Nesse sentido, esta seção aborda o cenário de desaceleração da economia brasileira com o fim do período de expansão consagrado pelo milagre econômico e a crise mundial ocorrida em 1973. Além disso, será mencionada a chegada de Geisel ao poder do Estado brasileiro, levando em consideração a escolha da equipe econômica, os objetivos gerais do seu governo e a tomada de decisão que levou o país em direção ao ajuste externo, sintetizado na forma do II PND.

2.1.1 Desaceleração do modelo de crescimento e aumento da dependência externa

A crise do fim do Milagre Econômico é um importante aspecto do contexto examinado, alguns autores como Singer (1976), Serra (1982), Hermann (2005) destacam que o modelo de crescimento adotado durante o período 1968-73 já exibía sinais de

²⁶ Segundo Singer (1976) a utilização do termo “Milagre” faz referência aos casos de expansão da economia japonesa e alemã no pós 2º guerra mundial, nas quais foram consagradas como “Milagres” devido ao acelerado ritmo de crescimento em um curto período.

esgotamento, independentemente dos impactos da crise internacional instaurada a partir de 1973. Os seis anos compreendidos entre 1968 e 1973 configuraram um período de crescimento pujante da economia brasileira, acompanhado de taxas de inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros, além de um balanço de pagamentos superavitário. Nos termos de Hermann (2005:68): “Ao longo desse período, os objetivos da política econômica foram os mesmos: combate à inflação²⁷, promoção do crescimento econômico e melhora das contas externas, através do aumento das exportações e da substituição de importações”. Nesse período, o Brasil cresceu a taxas médias de 11%²⁸ anuais e a inflação foi de uma média de 45,5% a.a. entre 1964-67 para 20% a.a. no período de 1968-73.

Para dar sequência a temática proposta, faz-se necessário mencionar existência de um amplo debate sobre os determinantes do crescimento econômico²⁹ verificado no referido período. Os argumentos envolvidos nesse debate passam pelas medidas de estabilização do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964, pelas reformas estruturais do governo Castello Branco (1964-66) e pela manutenção da política macroeconômica expansionista de crédito, monetária e fiscal adotadas no governo Costa e Silva (1967-69), as quais foram intensificadas pelo governo Médici (1969-74). O aprofundamento dessas questões, bem como as nuances do Milagre, não são de competência deste trabalho. Contudo, a questão aqui é compreender quais foram os resultados desse ciclo expansivo e qual seria seu legado para o governo Geisel.

O ciclo expansivo do milagre pode ser caracterizado, segundo Serra (1982), pelos desequilíbrios setoriais do crescimento. Dado que um dos principais alicerces do modelo de expansão fora centralizado no crescimento do setor industrial, o autor aponta para os eventuais desequilíbrios marcados pelo atraso no crescimento da produção de bens de capital e bens intermediários quando comparado a altas taxas do setor de bens de consumo duráveis e da construção civil. O vigoroso avanço das importações, estimulado pela

²⁷ Ainda segundo Hermann (2005) a economia brasileira, no início da década de 1960, operava sob um estado de “estagflação” segundo os diagnósticos realizado pela equipe econômica do governo Castello Branco. Nos termos da autora (2005:51): “ Em documento reservado, intitulado “A Crise Brasileira e Diretrizes de Recuperação Econômica”, Roberto Campos aponta duas linhas principais de ação para a superação da crise: o “lançamento de um plano de emergência destinado a combater eficazmente a inflação”, que veio a ser o Paeg, e o “lançamento de reformas de estrutura” (as reformas fiscal e financeira)”.

²⁸ Os dados utilizados nesse parágrafo foram extraídos de Hermann (2005).

²⁹ Para maior detalhes sobre os determinantes do Milagre econômico brasileiro e o desenvolvimento do modelo de crescimento praticado no período, verificar Araujo (2018), Veloso, Villela, Giambiagi (2007), Serra (1982), Singer (1976).

equipe econômica da época, fora liderado pela indústria com foco na produção de bens de consumo duráveis, o que, conseqüentemente, aumentou a dependência externa da economia brasileira em relação aos bens de capital e bens intermediários. Nos termos de Lago (2014, p. 229-230):

Como a produção interna de petróleo bruto não evoluiu significativamente, aumentando de 8.927 mil m³ em 1967-68 para 9.794 mil m³ em 1972-73, e o país demandava diversas matérias-primas e bens intermediários que não produzia domesticamente em quantidade suficiente, o valor das importações cresceu à taxa anual de 27,5%, superior à das exportações, enquanto o seu volume se expandia à taxa de 18,5% ao ano.

Ademais, estima-se que, no período tratado, o consumo de petróleo crescia de forma contínua, elevando sua participação no consumo total de energia primária de 34%³⁰ em 1971 para 40% em 1973, enquanto o consumo final passava de 21 milhões de m³ no ano de 1967 para 46 milhões em 1973. Nessa perspectiva, o desenvolvimento da economia brasileira tornava-se cada vez dependente da sua capacidade de importar, petróleo e bens de capital.

Outro ponto que merece destaque nesse período é a inflação, um dos principais componentes do deslumbramento promovido pelo milagre. A baixa taxa de inflação começara a sinalizar sua retomada já no último biênio do governo Médici. Serra (1982), Macarini (2011), e Lago (2014), entendem o recrudescimento da inflação, já em 1973, como um dos principais problemas a ser enfrentado pela próxima administração. Em especial, Macarini (2011:36) faz uma crítica aos métodos utilizados pela equipe econômica do milagre, liderada pelo Ministro da Fazenda Delfim Netto, como a utilização do controle de preços³¹ “para obter um êxito ilusório”. Isso porque o “IGP registrado em 1973 foi de apenas 15,6%, o mais baixo desde 1964 – mas o deflator implícito do PIB registrou forte alta no ano (29,6%)” (Ibid:37).

Em suma, dado o exposto, é possível dizer que o modelo de desenvolvimento praticado entre 1968-1973, apesar do considerável sucesso da política econômica em termos de desempenho econômico, deixou como herança uma economia em situação de

³⁰ Dados extraídos de Hermann (2005, p.76)

³¹ Através do órgão criado exclusivamente para esse fim, a Comissão Interministerial de Preços, o CIP, tabelava não apenas preços públicos (tarifas, câmbio e juros do crédito público), mas também uma série de preços privados — basicamente, insumos industriais (Hermann, 2005)

extrema dependência estrutural externa, a inflação reprimida, e a alta expectativa de desempenho para administração Geisel. Ao fim do ano de 1973 a conjuntura encontrada ainda seria agravada pela crise internacional que se formara ao longo da década de 1970.

2.1.2 Conjuntura econômica mundial

A década de 1970 é frequentemente associada, na literatura econômica, como um ponto de ruptura do sistema econômico internacional. O primeiro episódio emblemático de tal ruptura foi o colapso do sistema monetário internacional fundado no acordo de Bretton Woods³². Além desse fator, no ano de 1973, ocorrera a quadruplicação dos preços nos barris de petróleo, configurando, dessa forma, o primeiro choque internacional do petróleo. Esses dois eventos são essenciais para compreensão da controvérsia instaurada, no debate econômico brasileiro em relação a adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento.

O colapso da ordem internacional de Bretton Woods deu-se em duas fases, a primeira ocorreu em 1971 quando o presidente norte-americano Richard Nixon decide suspender a conversibilidade dólar-ouro e, a segunda, em 1973 com o abandono do sistema de taxa de câmbio fixa pelos Estados Unidos. Conforme Dathein (2005), o sistema monetário internacional do pós 2º guerra mundial fora estabelecido sob dois prismas, a conversibilidade dólar-ouro³³ e nas taxas de câmbio fixas entre as moedas dos países signatários do acordo. Ainda segundo o autor, “foi o questionamento da liderança dos EUA que levou ao colapso de Bretton Woods, tomando-se em conta que este sistema havia sido erigido justamente sobre a confiança nesta liderança, mais do que sobre suas instituições e regras”³⁴. (Dathein, 2005, p.68)

³²O sistema econômico mundial do pós 2º guerra mundial nasceu do acordo de Bretton Woods de 1944. Nas palavras de Eichengreen (1995, p.64): “A conferência de Bretton Woods foi uma tentativa clara de restabelecer as precondições para a viabilidade de um sistema monetário internacional.” A conferência de Bretton Woods também fora responsável pela criação de normas e instituições com o intuito de amparar a economia mundial e impulsionar o comércio internacional e, por conseguinte, o desenvolvimento das economias nacionais. Dentre as instituições pode-se mencionar: a criação do Banco Mundial em 1944 e do Fundo Monetário Internacional no mesmo ano.

³³ De acordo com Saes & Saes (2013), o regime de Bretton Woods estabelecia, também, que somente as moedas dos países que se comprometessem à conversibilidade seriam reconhecidas como “moedas-chaves” do sistema internacional. Contudo, ao final da 2º Guerra Mundial, apenas a economia norte americana possuía a capacidade de garantir tal conversibilidade.

³⁴ Segundo Dathein (2005) a ajuda financeira proporcionada pelas instituições criadas no pós-guerra, os investimentos externos e os gastos militares no exterior estavam deteriorando as contas externas dos Estados Unidos, que era frequentemente compensado pelo saldo positivo na balança comercial. Contudo,

Essas transformações no sistema econômico internacional incentivaram o que Dathein (2005) chamou de euromercado. O desenvolvimento do mercado de eurodólares fora fundamental para a expansão da liquidez internacional e para a evolução de inovações financeiras. Concomitante ao expressivo aumento do preço do petróleo e a desregulamentação de Bretton Woods, o inchaço do mercado de eurodólares pode ser considerado um dos principais responsáveis pelo intenso fluxo de recursos destinados aos países em desenvolvimento, como o Brasil, ao longo da década de 1970.

Para além da desestruturação do sistema de Bretton Woods, o cenário econômico mundial fora atingido pelo primeiro choque do petróleo em 1973. A origem e os efeitos nocivos da quadruplicação do preço nos barris de petróleo podem ser explicados, conforme apontado por Velloso (2011), pelo ataque ao Estado de Israel sob liderança do Egito e da Síria realizado em outubro de 1973. Como retaliação ao apoio norte-americano e de outros países ocidentais ao Estado Israelense, os países que compunham a Organização do Países Exportadores de Petróleo (Opep) deliberaram o aumento no preço do petróleo de forma brusca, ainda segundo Velloso (2011: 100): “Pela primeira vez, a “arma do petróleo” foi usada como instrumento político”.

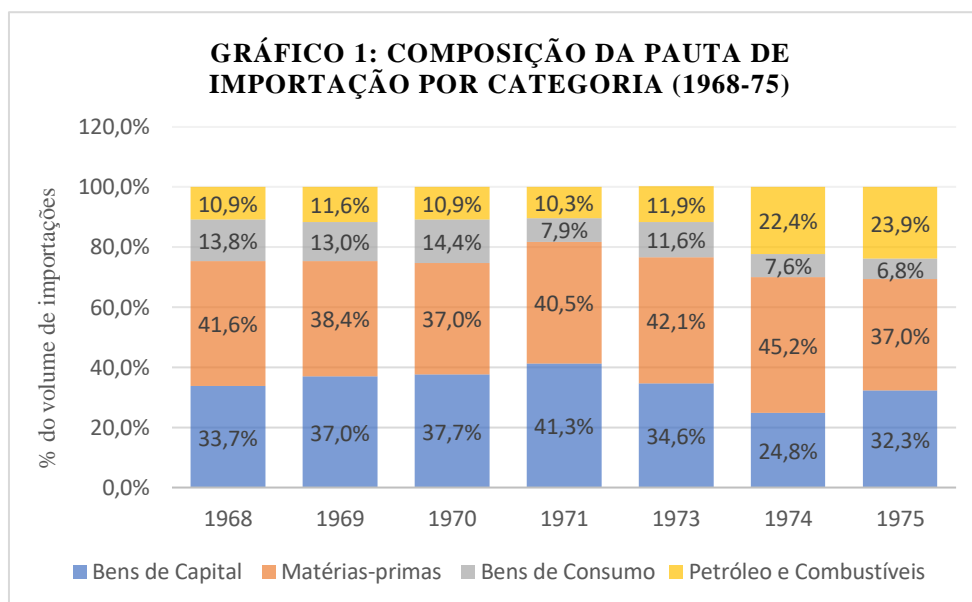
O efeito do choque de preços foi imediato na economia brasileira. Apresentando um elevado coeficiente de importação de petróleo, o valor do insumo aumentou progressivamente “de US\$2,48 em 1972 para US\$3,29 em 1973 e para US\$11,58 em 1974”³⁵. Esse brusco aumento de preço atingiu o balanço comercial do país e instaurou o quadro de restrição externa devido ao déficit de US\$4,7 bilhões apresentado já em 1974. É importante destacar que, apesar da alta dependência estrutural de petróleo³⁶, o aumento das importações também fora verificado na categoria matérias-primas. Como se pode observar no gráfico 1, a trajetória do volume de importações da categoria petróleo e combustíveis sofre um brusco aumento de 1973 com 11,9% para 22,4% em 1975. A categoria matérias-primas, que já apresentava tendência de crescimento ao longo da década de 1970, salta de 42,1% em 1973 para 45,2 em 1974. Em termos de porcentagem do total de importações, a única categoria que apresentou decréscimo no período 1968-1975, foi a de bens de consumo.

no início da década de 1960, devido a recuperação econômica dos países europeus e do Japão e, como resultado, o desenvolvimento de uma matriz industrial extremamente competitiva e de alta produtividade, a economia norte americana passou a apresentar sucessivas perdas de seu excedente comercial, o que desencadeou uma crise de incerteza no mercado internacional quanto a capacidade de conversão do país.

³⁵ Dados extraídos de Hermann (2005)

³⁶ Segundo Velloso (2011) a economia brasileira importava quase 85% do petróleo que era consumido.

Portanto, os dados fornecidos por Bonelli e Malan (1976) ratificam as premissas já abordadas sobre o modelo de desenvolvimento do Milagre econômico brasileiro, isto é, o modelo deixado para administração Geisel, de uma estrutura econômica dependente e abalada já no final de 1973 pelo brusco aumento no valor do petróleo.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Bonelli e Malan (1976, p. 362)

2.1.3 Panorama político

Enquanto o cenário econômico doméstico e externo entrava em deterioração, o general Ernesto Geisel era eleito ao cargo de Presidente da República, em 15 de março de 1974. Era um período de transição, tanto no âmbito econômico quanto político. A campanha eleitoral³⁷ pela sucessão do General Emilio Garrastazu Médici (1969-1974) fora relativamente tranquila quando comparado a sucessão de Castello Branco (1964-1967) e Costa Silva (1967-1969). As eleições presidenciais durante o regime militar representavam um momento político extremamente delicado, tanto para sociedade civil, bem como para as forças armadas. Ernesto Geisel possuía antecedentes profissionais favoráveis a ocupação do cargo, fora Chefe do Gabinete Militar do presidente Castello Branco, além de ministro do Superior Tribunal Militar, cargo no qual ficou até 1969

³⁷ Para maior detalhe sobre a campanha de sucessão do governo Médici e a escolha de Geisel para disputar as eleições indiretas entre Aliança renovadora nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), verificar Skidmore (1988), Gaspari (2014)

quando foi indicado para a presidência da Petrobrás. Exerceu tal ofício até sua saída para ser o chefe do Estado brasileiro. De acordo com Mantega (1997), foi graças a carreira política e militar desempenhada que Geisel adquiriu a experiência necessária para o tratamento das questões econômicas do país, nas quais envolveu-se de maneira devota.

Além do cenário econômico a ser herdado pelo governo Geisel, havia também todo o fervor e entusiasmo político, que era fundamental para a continuidade do regime autoritário, no qual produzia uma crescente expectativa para a continuidade das bonanças no cenário econômico. Parafraseando Gaspari (2014) “Geisel recebeu uma ditadura triunfalista” que chegara ao clímax em 1973. Em retrospecto, é possível afirmar que o governo Médici correspondeu aos anos mais repressivos do todo o regime militar, contando com a uma frente militar, aparentemente, unida em prol da luta contra qualquer tipo de oposição. Entretanto, a inédita prosperidade econômica foi capaz de mascarar o caráter repressivo daquele governo e satisfazer uma grande parcela da opinião pública. De acordo com dados apresentados por Gaspari (2014), em julho de 1971 uma pesquisa realizada pelo Ibope registrava cerca 82% de aprovação ao governo Médici.

Ao assumir seu mandato, Geisel conduz a transição da sua equipe econômica. Para o comando do Ministério da Fazenda, o general nomeou o conceituado professor e economista da Fundação Getúlio Vargas, Mario Henrique Simonsen. Como chefe da Casa Civil, o general Golbery do Couto e Silva e na pasta do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, que já exercia o cargo na administração anterior, foi mantido. Dentro desse quadro ministerial, vale destacar o protagonismo exercido por Simonsen e Velloso (Fazenda e Planejamento) no controle da política econômica do período, nas palavras de Mantega (1997, p.6): “A política de longo prazo do Governo Geisel foi orientada pelo II PND sob a responsabilidade de Velloso no Ministério do Planejamento, enquanto o dia-a-dia da gestão econômica estava a cargo de Simonsen no Ministério da Fazenda”.

Em suma, os ministros João Paulo dos Reis Velloso e Mário Henrique Simonsen foram designados para conduzir a política econômica em um momento relativamente complicado da vida econômica do país. Em um pronunciamento realizado pelo Presidente Geisel em 10/09/74, são reconhecidas as dificuldades a serem enfrentadas pelo governo, tanto na frente interna quanto no ambiente econômico internacional. Nas palavras do presidente: “Está o Governo cômico da dificuldade de manter taxas de crescimento da ordem de 10%, a partir de 1975, em face, principalmente, da plena capacidade alcançada

no setor industrial, dos problemas relacionados com a crise de energia e escassez de matérias-primas, e de seus efeitos sobre a balanço de pagamentos”. (Brasil, 1974, p. 29).

2.1.4 Ajuste externo do governo brasileiro

Diante do cenário exposto de desaceleração do crescimento econômico nacional e da reversão do período expansivo no cenário econômico mundial, coube a administração Geisel encontrar uma saída, na qual atendesse a principal aspiração de seu governo, a continuidade das taxas de crescimento, vide o milagre econômico, e atenuar os impactos conjunturais da economia brasileira. Há um amplo debate na história econômica brasileira sobre as opções de ajustes nas quais o recém iniciado governo de 1974 poderia ter aderido. Frequentemente, as opções encontram-se entre um ajuste de caráter recessivo e um modelo de crescimento com endividamento. Castro e Souza (1985) intitulam tais opções como “controvérsia entre financiamento e ajustamento”.

A escolha do financiamento significa que as autoridades preferem evitar as dificuldades e sacrifícios que há de enfrentar-se, para que a economia se adapte às novas circunstâncias. Evidentemente, a condição necessária para que se verifique o “financiamento” é a disponibilidade de recursos no mercado internacional. A opção pelo ajustamento ao contrário, implica o engajamento da política econômica num processo de adaptação da economia ao novo quadro. (Castro e Souza, 1985, p. 27-28)

O governo Geisel optou pela via do financiamento, dessa forma, os chamados petrodólares³⁸ possibilitaram o financiamento dos déficits na conta corrente do balanço de pagamento. Através desse mecanismo, o governo Geisel pôs em prática o modelo de desenvolvimento com endividamento externo.

Segundo Batista (1987), os diagnósticos realizados pela equipe econômica de Geisel indicavam que a matriz produtiva brasileira enfrentava problemas de ordem estruturais e, portanto, somente uma reestruturação dessa matriz, através de novos investimentos setoriais, seria capaz de promover um ritmo crescimento sustentável no

³⁸ Nas palavras de Hermann (2005:79): “A partir de 1974, as receitas de exportação dos países membros da OPEP começaram a migrar para os países industrializados, em busca de retorno financeiro. O ingresso de capital estrangeiro nesses países promoveu forte expansão dos recursos à disposição dos bancos locais, estimulando seu “apetite” por investimentos de maior risco, já que, naquele período, a regulamentação financeira impunha “tetos” às taxas de juros das operações domésticas. Assim, os petrodólares acabaram financiando os déficits em conta corrente de países endividados, como o Brasil”.

longo prazo. A formulação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento parte desse entendimento e, por essa razão, “propunha corrigir os desbalanceamentos setoriais existentes, elegendo como prioritários os setores de insumo básico, o setor energético e o de bens de capital”, isso tudo por meio de uma nova rodada de substituição de importações.

2.2 A Estratégia de 1974

A política econômica do governo Geisel é, frequentemente, expressa como contraditória, posto que a grande dificuldade da equipe econômica era conduzir a economia de modo a evitar uma recessão e, ao mesmo tempo, realizar o ambicioso programa de investimentos previsto no II PND.

A taxa de crescimento tinha de ser suficientemente baixa para manter o controle da inflação e do balanço de pagamentos. E suficientemente alta para manter o setor privado – nacional e estrangeiro – investindo maciçamente em insumos industriais básicos e bens de capital. Essa sintonia fina era difícil de conduzir. (Velloso, 2011, p.107)

Segundo Velloso (1998), a estratégia de 1974 envolvia dois pontos centrais de atuação. Primeiramente, um ajuste macroeconômico baseado na desaceleração gradual da economia, e no combate ao déficit da balança comercial. O ajustamento da economia no curto prazo às condições da economia internacional era essencial para implementação do II PND, de acordo com o ex-ministro. A desaceleração gradual seria uma forma de ganhar tempo para pôr em prática o programa de investimento.

A desaceleração proposta no ajustamento fora relativamente efetiva, o crescimento do PIB foi de 14% em 1973 para 5% em 1977 e 1978. Quanto ao desequilíbrio da balança comercial, a mudança drástica de preços relativos levou o governo a promover uma série de incentivos às exportações e importações, o que resultou, ainda em 1975, em um expressivo aumento das exportações e na contração das importações. Dessa forma, Velloso (1998, p.17) argumenta que “houve ajuste, tanto em termos de desaceleração econômica como de variação de preços relativos”.

Mesmo diante da dificuldade em “manter a sintonia fina” de uma taxa de crescimento atrativa e relativamente moderada, para o controle inflacionário e do balanço de pagamentos, as metas macroeconômicas propostas para o fim da década de 1970 eram

extremamente otimistas, como pode ser observado na tabela 1, considerando a desaceleração da economia interna e externa.

Tabela 1: Perspectiva de Crescimento da Economia Brasileira para 1979.

	1974	% ao ano
Produto Interno Bruto	61%	10%
População	15%	3%
PIB per capita	40%	7%
Investimento Bruto Fixo	61%	10%
Consumo Pessoal	55%	9%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Brasil (1974)

Macarini (2011) aborda uma importante questão sobre a condução da política econômica durante o governo Geisel, destacando o antagonismo entre as estratégias e planos traçados por Simonsen e Velloso. Segundo o autor, o Ministro da Fazenda possuía uma visão de política econômica de cunho ortodoxo o que, na conjuntura de herança do milagre, não favorecia os planos de expansão fiscal de Velloso e Geisel. Dessa maneira, há uma controvérsia entre as linhas de política econômica que podem ser percebidas pela orientação de ambos os ministros e pela própria estratégia de desenvolvimento.

O segundo componente da estratégia de 74, mencionado por Velloso (1998), seria o vultoso programa de investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, focalizado nos setores com potencial competitivo, como o setor infraestrutura econômica, na qual compreende a expansão da malha ferroviária, da rede de telecomunicações e o fomento de energia; o fortalecimento do setor de bens de produção, com destaque para indústria siderúrgica, química pesada, metais e minerais; e a expansão do setor de bens de capital.

2.2.1 O II Plano Nacional de Desenvolvimento – 1974-79

Nesse sentido, é correto afirmar que Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento foi um abrangente plano econômico, submetido ao Congresso Nacional em setembro de 1974, se tornando a Lei nº 6.151 de 4 de dezembro de 1974. Regado por seu excessivo ufanismo, o texto oficial do novo plano de desenvolvimento, disseminado por 137 páginas, fora segmentado em torno de quatro eixos objetivos:

- a) **“Desenvolvimento e grandeza: o Brasil como potência emergente”** – a primeira parte do documento é dedicada a uma breve exposição da situação econômica mundial do período e o modo como o cenário interno do país reage em meio a esse cenário. A partir da breve descrição, são apresentadas as estratégias de desenvolvimento para cada segmento específico, além de propor uma estratégia de desenvolvimento social e integração regional. Nos capítulos dois e quatro, especificamente, são desenvolvidas as ideias do modelo econômico e social proposto, no qual deveria levar o país à patamares mais altos em termos de desenvolvimento. Ademais, é delimitado o campo de atuação para o capital estatal, o capital privado nacional e o capital estrangeiro, ficando o governo a cargo do setor de infraestrutura econômica bem como as áreas de desenvolvimento social.
- b) **“Grandes temas de hoje e de amanhã”** – a segunda parte do plano é um dos principais pontos de abordagem do II PND. Essa área de atuação está diretamente ligada aos problemas desencadeados pela crise do petróleo de 1973, na qual expôs a grande dependência do insumo na matriz energética brasileira. Nos termos do documento: “Para o Brasil, a colocação correta é como enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado” (Brasil, 1974, p.82). Se tratando da política energética³⁹, a seção traduz o desejo da administração Geisel em “reduzir a dependência em relação as fontes externas de energia” (ibid:83) através do aumento da oferta interna de petróleo, da diversificação das fontes de energia, visando a substituição do petróleo por fontes alternativas, e da redução da demanda do insumo. Além do tratamento da questão energética, a seção também se dedica a preservação do meio ambiente através do controle de poluição industrial⁴⁰.
- c) **“Perspectivas: o Brasil no fim da década”** – O capítulo dez é constituído por uma síntese dos resultados esperados para os indicadores econômicos e sociais de cada área abordada pelo plano até o fim da década de 1970. Tais resultados são baseados na “hipótese de manutenção do crescimento acelerado” (Ibid:99). Dessa maneira, é indicada a perspectiva de expansão da participação do setor industrial

³⁹ Capítulo VIII, p. 81 do documento citado

⁴⁰ As políticas de redução de poluição industrial e preservação do meio ambiente podem ser encontradas no capítulo IX, p. 85 do documento citado.

em aproximadamente 37%⁴¹ da renda interna, a manutenção da taxa de investimento em 25% do PIB e o crescimento do consumo privado em 9% a.a. para além das projeções dos principais indicadores macroeconômicos, o capítulo atribui grande importância aos projetos na área de infraestrutura econômica, especificamente nas áreas de transporte e geração de energia.

- d) **“Ação para o desenvolvimento”** – Na última parte do documento é apresentada de forma detalhada uma síntese do programa de investimentos a serem executados entre os anos de 1975-79 e as formas de execução financeira do plano com o auxílio dos bancos oficiais.⁴² Além desta apresentação, os capítulos que compõem esta última grande parte também se dedicam a discutir os instrumentos de ação econômica⁴³ a serem utilizados para viabilizar a execução dos projetos, bem como “o desenvolvimento científico e tecnológico”⁴⁴ (Ibid:135) e a ação e organização administrativa do plano em questão⁴⁵.

Ao longo de quinze capítulos, o documento expõe as diretrizes centrais de atuação do governo Geisel e são definidas, de forma minuciosa, o conjunto de ações propostas bem como as iniciativas de investimento, fonte de recursos e metodologia de gestão. Nos termos de Carneiro (2002, p.60): “Pode-se sintetizar a estratégia do Plano em quatro eixos centrais: modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada; mudanças na organização industrial, acentuando a importância da empresa privada nacional; desconcentração regional da atividade produtiva, visando a reduzir a concentração espacial da produção, e, finalmente, melhoria da distribuição de renda”.

Antes de analisar os investimentos previstos no plano para período de 1974-79, faz-se necessário mencionar o arranjo institucional por trás da implementação das estratégias de desenvolvimento. Segundo Lessa (1978), havia uma centralização decisória

⁴¹ Os dados mencionados neste parágrafo podem ser encontrados na página 100 do capítulo X.

⁴² “De forma complementar a esse Programa de Investimentos, a ação do sistema de bancos federais prevê aplicações, exclusivamente com recursos novos, no período, da ordem de Cr8 260 bilhões, através do BNDE, Banco Central (fundos especiais), Banco do Brasil, Banco Nacional da Habitação, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco Nacional de Crédito Cooperativo”. (Brasil, 1974, p.116)

⁴³ De acordo com o texto, tais instrumentos seriam essenciais para estabilização da economia em prol do desenvolvimento dos projetos. “Os principais instrumentos de ação econômica, a política fiscal e orçamentária, a política monetária e de mercado de capitais, a política salarial, a política de controle de preços e a política de balanço de pagamentos.” (Brasil, 1974, p.123)

⁴⁴ Capítulo XIV

⁴⁵ Capítulo XV

no íntimo do aparelho de Estado, especificamente na figura do Presidente da República. Isto é, na transição da equipe econômica e nomeações dentro do governo, houve uma reformulação ministerial na qual permitiu um maior controle de Geisel sobre a política econômica e sobre os desdobramentos do II PND. Isso só fora possível graças a eliminação do “estilo superministro”, como aponta Lessa (1978, p.83):

O Presidente, no Palácio, é assessorado por quatro Ministros, cada um na área própria: os Chefes do Gabinete Civil e Militar, o Chefe do SNI e o Chefe da SEPLAN (este último para assuntos econômicos e sociais). A função da Secretaria de Planejamento é, essencialmente, assessorar o Presidente e auxiliá-lo na coordenação da política de desenvolvimento (econômico e social). Da mesma forma, ela o assessora quanto à destinação de recursos para os diferentes Ministérios, através do orçamento e da análise do Programa de Investimentos das empresas.

Dessa forma, a Secretaria de Planejamento da Presidência (SEPLAN)⁴⁶, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE)⁴⁷ e o Ministério da Fazenda ficaram a cargo de conduzir a política econômica de modo a priorizar medidas instrumentais para execução do programa de investimentos. Outro importante fator para compreender a dinâmica dos projetos envolvidos na consolidação do Plano nacional de desenvolvimento é o formato de inserção das empresas estatais e do BNDE na estratégia de desenvolvimento. Ainda sob a concepção de Lessa (1978, p.18): "Na verdade, dada a específica institucionalidade brasileira, as metas básicas praticamente confundir-se-iam com a implantação de um elenco reduzido de projetos-chave a cargo de grandes empresas estatais alçadas pela Estratégia à posição de seus agentes centrais”.

2.2.2 Empresas estatais e o BNDE

No tocante a participação das empresas estatais para execução do ambicioso programa de investimentos, é pertinente destacar o funcionamento do tripé de

⁴⁶ Coube ao Planejamento repartir as tarefas relacionadas a política econômica com o Ministério da Fazenda, Velloso (1998, p.18) destaca: “Havia uma divisão de trabalho natural, no dia-a-dia da política econômica, entre o Ministério da Fazenda e a Secretaria de Planejamento da Presidência. A coordenação da política de curto prazo (combate à inflação, política monetária e de crédito, política de balanço de pagamentos) cabia à Fazenda. A coordenação da elaboração e do acompanhamento da execução do orçamento federal e dos programas de investimentos do PND ficava na alçada do Planejamento (que supervisionava o BNDES, a Finep e o CNPq)”.

⁴⁷ O CDE era responsável, ainda em conformidade com Velloso (1998), pela avaliação da situação econômica do país e pela elaboração de diretrizes anuais para a política econômica, para o programa de investimentos do PND e pelo rastreamento da implementação do plano. (ibid:18)

desenvolvimento⁴⁸ formado pelo capital estatal, capital internacional e o capital privado nacional. A proposta inicial do plano era a utilizar as empresas estatais como personagem principal da nova estratégia de desenvolvimento, atuando, especialmente, na área de infraestrutura econômica. Uma vez que as empresas estatais se estabelecessem nos projetos do setor, “elas gerariam uma demanda de bens de capital que permitiriam à empresa privada nacional e estrangeira investir, ampliando a produção interna de bens de capital” (LESSA, 1977, p.54). Na perspectiva do plano:

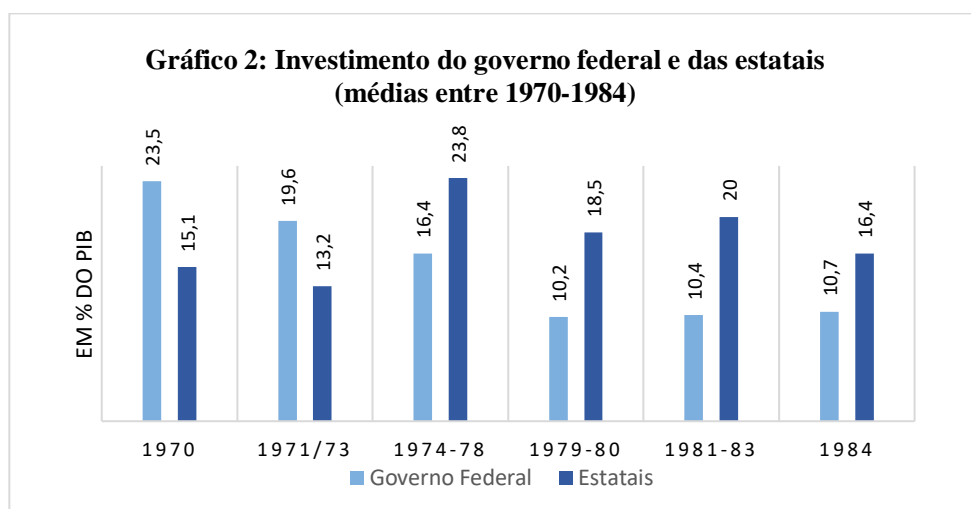
Os setores de infraestrutura econômica, normalmente através de empresas governamentais, em energia, transportes e comunicações, operando articuladamente com os estados e municípios. Nessas áreas de concessão de serviços públicos, o setor privado atuará complementarmente, na forma que for definida. Todavia, as indústrias produtoras de equipamentos materiais para tais setores, pertencentes à Indústria de Transformação, não são áreas de responsabilidade do Governo, e sim da iniciativa privada; 2) As áreas de Desenvolvimento Social, frequentemente em ação conjugada com a iniciativa privada: Educação, Saúde, Previdência Social (a habitação é caso especial, pois a ação executiva cabe, em geral, ao setor privado). Constituem campo de atuação próprios da área privada setores diretamente produtivos: Indústria de Transformação, Indústria de Construção, Agricultura e Pecuária, Comércio, Seguros, Sistema Financeiro (ressalvada a função pioneira e de estímulo atribuída aos bancos oficiais). Nesses setores, não apenas o Governo confia seu desenvolvimento à iniciativa privada, como procura provê-la das condições para um desenvolvimento satisfatório, através de incentivos fiscais, financeiros, políticas de preços e outros estímulos. (Brasil, 1974, 48-49)

Isto posto, é correto afirmar que o Estado utilizou as empresas do setor estatal⁴⁹ como instrumento para implementação da nova estratégia de desenvolvimento e para definir novas prioridades setoriais. A expressiva atuação das empresas estatais, a partir de 1974, também pode ser expressa através da crescente participação destas na composição da formação bruta de capital fixo (FBCF), segundo a qual registrou, em 1976, cerca de 7,26% do PIB. Na realidade, “O peso da FBCF do setor público nessa fase é o maior da história brasileira recente e a sustentação por anos consecutivos de altas taxas de crescimento e da FBCF/ PIB configurou um processo de desenvolvimento” (Reis, 2008, p.67).

⁴⁸ Nos termos de Reis (2008,p.68): “Ao longo do período, estabeleceu-se o “tripé” do modelo econômico do Estado Desenvolvimentista, com o setor público presente nas atividades de grandes investimentos sem retorno de curto-prazo (indústria de base e infraestrutura), o grande capital privado nas atividades de mão de obra intensiva (alimentos, têxtil, metalmeccânico) e as multinacionais nas de maior intensidade de capital (química, eletrônica, automobilística)”.

⁴⁹ No que tange a empresas estatais durante esse período, é importante lembrar que estas passaram por um processo de fortalecimento adquirindo um elevado grau de autonomia na fase de crescimento expansivo entre 1968-73. Reichstul e Coutinho (1998)

De acordo com Reichstul e Coutinho (1998) o investimento público no período só conseguiu manter uma tendência de crescimento positiva graças ao setor produtivo estatal⁵⁰, “os investimentos do SPE mantiveram-se crescendo a taxas bastantes elevadas, 12,4% a.a. entre 1976 e 1979, sem demonstrar uma tendência sensível de desaceleração” (Ibid:52). Apesar das tendências divergentes entre os componentes do investimento público, como o a queda do investimento da administração direta e das empresas públicas não diretamente ligadas ao setor produtivo, a partir de 1976⁵¹, as empresas do setor de bens intermediários e do setor de bens duráveis (SPE) tiveram uma participação crescente na FBCF, “ de aproximadamente 15% em 1974 para 21% em 1979”. (Ibid:52)



Fonte: elaboração própria com base nos dados fornecidos por Hermann (2005)

Os dados fornecidos por Hermann (2005) ratificam a interpretação de Reichstul e Coutinho (1998) quanto a expansão dos investimentos das estatais. Conforme apontado pelo gráfico 1, o aumento da participação governo na FBCF pode ser explicado, exclusivamente, pelas empresas estatais, já que os investimentos realizados pela administração direta perdem peso relativo.

⁵⁰ Na análise do fluxo de investimentos da década de 1970, Coutinho e Reichstul (1998) desagregaram a FBCF em quatro categorias, investimento privado, investimento governamental (administração direta), empresas públicas não diretamente ligadas ao setor produtivo (transporte, comunicação) e o setor produtivo estatal (bens intermediários e bens duráveis). (Ibid:50)

⁵¹ Ainda em concordância com Reichstul e Coutinho (1998), a queda do investimento mencionada é associada a tentativa do governo em implementar uma política de estabilização de preços, que refletiu diretamente no corte dos gastos públicos. Nos termos dos autores: “O investimento convencional (saúde, educação, saneamento) e os investimentos no setor de transporte e comunicação revelaram-se mais vulneráveis à política de cortes”. (Ibid:51-52)

Para além da participação das empresas estatais, não se pode deixar de considerar a importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no Plano Nacional de Desenvolvimento. Nos termos de Lessa (1978, p.8), o BNDE seria “o agente institucional por excelência, que orientaria financiamentos, participações e demais incentivos para os setores prioritários e favoreceria a consolidação ou instalação de grupos nacionais em tais áreas prioritárias”. Ainda segundo o autor, o fortalecimento do banco - através da Lei Complementar nº 19, na qual transferiu, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil para o BNDE os fundos PIS/PASEP⁵² - foi uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Geisel no intuito de viabilizar as condições necessárias para realização da estratégia de desenvolvimento.

A instituição pode ser considerada como a principal orientadora dos investimentos oriundos do empresariado nacional para os setores estratégicos à época. O BNDE ainda atuou sob um esquema de cooperação com bancos de desenvolvimento regionais, realizando repasses para agentes financeiros na esfera estadual, uma vez que os estados lidavam com operações das médias e pequenas empresas e o BNDE com os grandes projetos nacionais. (LESSA, 1978)

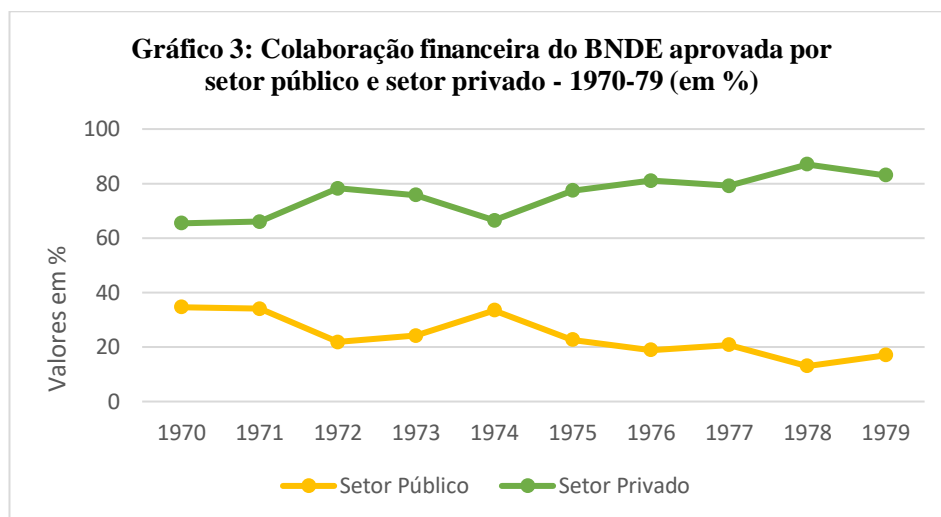
Outro fator importante foi a criação das subsidiárias do BNDE - a FIBASE (Insumos Básicos S/A), EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S/A) e IBRASA (Investimentos Brasileiros S/A)⁵³, no intuito de defender e prover incentivos financeiros para o setor privado, o governo buscou a canalização de recursos através das mencionadas subsidiárias. Nessa perspectiva, as empresas constituíram uma contribuição essencial no incentivo a substituição de importações, deram aporte a maiores volumes de capital de risco para o desenvolvimento da produção interna de insumos básicos e bens de capital.

O gráfico 3 indica que desde o início da década de 1970 o setor privado estava obtendo uma parcela maior na alocação de recursos. A intenção do gráfico é elucidar o

⁵² A Lei Complementar nº 19 duplicou os recursos à disposição do BNDE, convertendo-o em principal agente financeiro do II PND. As aplicações do BNDE cresceram aceleradamente: em 1974 deferiu operações com aumento de 186% em relação ao ano anterior e em 1975 duplicou suas operações em relação a 1974.

⁵³ A criação de grandes empresas estatais no período de vigência do plano é discutida por Rattner (1983). Nos termos do autor: “É significativo o fato de que em 1976 existiam 573 empresas estatais, das quais 483 não-financeiras enquanto em 1983 este número tinha subido para 683 estatais dentre as quais 571 não-financeiras. Das empresas estatais não-financeiras, 187, pertencendo à União, são controladas pelo governo federal, 268 são de propriedade estadual e 116 pertencem aos municípios”. (Ibid:7)

resultado das diretrizes do II PND sobre a orientação de valores destinados ao setor privado. De acordo com os dados expostos, o setor privado absorvia cerca de 65,4% do financiamento disponível em 1970, passando para 77,4% em 1975, e manteve a trajetória de crescimento até 1979 com 83%. Evidentemente, o ano 1974 representa um salto nesses percentuais, devido aos desígnios do plano nacional de desenvolvimento.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos em BNDES (2002)

Fica claro que a estrutura oferecida pelo BNDE para realização do II Plano Nacional de Desenvolvimento fora de extrema importância. O papel de instituição foi direcionado ao setor privado, como também, na oferta de crédito à setores estratégicos, o que demonstra que o BNDE estava em consonância com os objetivos e diretrizes do plano. Além da significativa colaboração financeira do banco ao setor privado, o BNDE estabeleceu, a partir de 1975, empréstimos com correção monetária fixada⁵⁴. Dessa maneira, os empréstimos funcionavam como uma espécie de subsídio creditício, uma vez que o mecanismo estabelecido servia para reduzir as perdas do empresariado nacional frente ao aumento de preços provocado pela crise internacional do petróleo.

⁵⁴ De acordo com relatórios do Banco, a partir do Decreto-Lei nº 1.410 de julho de 1975 “permitiu-se aos mutuários abater do Imposto de Renda o valor da correção monetária que excedesse a 20%. No ano seguinte, pelo Decreto-Lei nº 1.452, o BNDE passou a refinarçar o valor da correção monetária que excedesse 20% a.a.” (Memórias do desenvolvimento, p.176)

2.2.3 O Programa de Investimentos

O programa de investimentos, exposto pelo quadro 1, apresentava-se em total conformidade com o objetivo de reestruturação da oferta através do estabelecimento de um novo padrão de industrialização, tendo como ponto central o setor de insumos básicos e infraestrutura econômica. Ainda que os investimentos previstos para área de insumos básicos fossem inferiores ao de infraestrutura econômica e outras áreas, estava contido no plano a intenção de captar e estimular recursos do capital privado nacional e do capital estrangeiro. É interessante observar, também, os investimentos previsto para a categoria Valorização de Recursos Humanos com Cr\$267 bilhões, fazendo jus, teoricamente, a posição de plano de desenvolvimento econômico e social. Apesar da tabela expressar os valores previstos e não os executados, pode-se observar uma mudança na estratégia de desenvolvimento em relação ao governo anterior. Como o ponto central de análise desta pesquisa é o setor de infraestrutura econômica, será realizado uma breve consideração sobre os setores de insumos básicos e bens de capital, posto que ambos os setores foram fundamentais para estratégia de desenvolvimento.

Quadro 1 - Síntese do Programa de Investimentos

Setor	Bilhões de Cr\$ (de 1975) previstos	Investimentos programados
Valorização de Recursos Humanos	267	Educação, Saúde pública, Assistência médica, Saneamento, Nutrição, Trabalho e Treinamento profissional.
Integração Social	384	PIS, PASEP, Habitação e Previdência Social.
Infraestrutura Econômica	439,4	Energia, Transportes, Comunicações.
Desenvolvimento Social Urbano	110	Recursos do BNH, Fundos de Desenvolvimento Urbano, Transferências da União para os Estados e Municípios do Sul e Sudeste.
Desenvolvimento Científico e Tecnológico	22	Dispêndios federais previstos.
Indústrias Básicas	255	Inclusive setor privado
Agropecuária	105	Apoio do Governo – compreendendo dispêndios do Governo Federal e Governos dos estados, mais Apoio Financeiro de Bancos Federais.
Integração Nacional	165	PIN, PROTERRA, Incentivos fiscais para o NE e Amazônia, Projetos prioritários e Especiais, e transferências da União para os estados do NE, NO e Centro-Oeste.

Fonte: Brasil (1974, p.117)

No que tange ao setor de insumos básicos, a estratégia de desenvolvimento proposta no plano enquadrava o setor de siderurgia, o ramo de papel e celulose e o setor de química e petroquímica. Ao realizar uma revisão bibliográfica de diversos autores⁵⁵, Carneiro (2014) conclui que a política industrial do período, voltada para o programa de insumos básicos, possuía intenção de reduzir as importações nos setores de papel e celulose, metais não ferrosos, fertilizantes, produtos petroquímicos e aço. Segundo o autor, o programa logrou em reduzir as importações em US\$1,2 bilhões no ano de 1979, sendo o valor das importações no setor cerca de US\$3,5 bilhões em 1974.

No geral, os maiores empreendimentos concretizados na indústria de insumos básicos foram resultado da aliança societária das empresas estatais brasileiras e de suas subsidiárias, com empresas privadas nacionais e multinacionais. Com o auxílio de Batista (1987), é possível fazer um breve balanço do setor de insumos básicos⁵⁶ e observar, de acordo com os dados apresentados pelo autor, no campo da indústria siderúrgica, a taxa de crescimento se manteve abaixo do previsto para o período, entretanto, as taxas realizadas foram superiores ao período anterior. Entre 1971-1979 os investimentos na siderurgia aumentaram em média 45% ao ano, o que levou o setor a representar 15% da formação bruta de capital fixo no país no fim da década.

O principal ponto abordado por Batista (1987) na análise do setor são as substanciais reduções no coeficiente de importação dos insumos básicos, simultaneamente ao aumento dos coeficientes de exportação. “Nos casos do aço, alumínio, silício, petroquímicos intermediários, resinas termoplásticas e celulose, o Brasil passou de uma posição altamente dependente do produto importado em 1974-1975 para uma posição de exportador de uma parcela significativa da sua produção” (Ibid:12). Em suma, os argumentos apresentados por Batista (1987) e Carneiro (2014) revelam o que os projetos do II PND conseguiram impulsionar o mercado siderúrgico doméstico através da redução da necessidade de importar e da ampliação dos excedentes exportáveis. O setor de insumos básicos obteve no geral um

⁵⁵ Carneiro (2014) menciona Velloso (1982), Batista (1987), Lago, Almeida e Lima (1979).

⁵⁶ Cabe mencionar que a indústria de insumos básicos já estava sendo estimulada desde o início da década de 1970, principalmente, após a promulgação do Plano Siderúrgico Nacional (PSN) em 1971. De acordo com Lessa (1978, p. 97): “A reformulação precedida no PSN antecipou a meta dos 20 milhões de t para 1978, fixando para 1980 a nova marca de 25 milhões de t para uma capacidade instalada ao final do ano de 32 milhões de t. Nesse último total, estão incluídos os projetos de Tubarão e Itaquí, cuja produção seria na sua maior parte voltada para a exportação”.

bom resultado, especialmente quando se considera o período de maturação dos investimentos ao longo da década de 1980.

Para o setor de Bens de Capital — um dos principais componentes da estratégia para reorientação da matriz produtiva nacional — haviam altas expectativas para o aumento da produção no setor, para 1978 “o valor da produção do setor deveria ter triplicado o nível de 1974”⁵⁷. De acordo com as projeções do plano, a participação da demanda interna de bens de capital teria de ser de 60% contra 48% e, além disso, o setor deveria contribuir ao esforço exportador. É importante destacar que o setor de bens de capital possuía uma característica de sinergia entre os demais setores, isto é, os investimentos realizados em outros setores acabavam se canalizando para a receita de fabricantes nacionais de equipamentos, máquinas etc. Ademais, segundo a interpretação de Lessa (1978), os formuladores do plano acreditavam que eram justamente os investimentos produtivos nos setores de insumos básicos e energia que puxariam a demanda de máquinas e equipamentos.

No setor de Bens de Capital, particularmente quanto a equipamentos não seriados, a preocupação fundamental é no sentido de inverter a tendência, que se vinha observando, a que o comprador se colocasse na posição de procurar importar o máximo, pelas desvantagens que a compra de equipamento nacional oferecia. Em grande medida, tal tendência já se inverteu, com as medidas adotadas pelo atual Governo, em complementação aos mecanismos de ordem fiscal e financeira montados pelo Governo anterior. O sistema de apoio, a ser completado, compreende a expansão do financiamento de longo prazo, a adaptação do sistema fiscal, a prioridade nas compras de órgãos e empresas de Governo e a ajuda especial para a participação nos projetos de maior importância do setor público (Brasil, 1974, p.).

Tavares (1978) relata que as perspectivas para a expansão deste setor encontravam-se, sobretudo, no setor de mecânica pesada — o qual ficara defasado na fase de desenvolvimento anterior. Através de crescentes subsídios e incentivos as empresas do setor, especialmente ao empresariado nacional, os grandiosos projetos do II PND proporcionariam uma demanda por bens de capital por um longo período. Contudo, a autora afirma que os incentivos de investimentos, sobretudo até 1976, provocaram a ampliação da capacidade produtiva e consequente aumento da capacidade ociosa não planejada das empresas. Na perspectiva de Tavares (1978, p.101): “A dimensão relativa do setor de bens de capital é insuficiente para que gere “demanda autônoma” capaz de realimentar a sua própria demanda

⁵⁷ Lessa (1978, p.26)

e a demanda conjunta de bens de produção. Assim não pode gerar uma expansão da renda e do emprego capaz de assegurar um ritmo global de crescimento da produção industrial e da capacidade produtiva que se mantenha em equilíbrio dinâmico”.

Partindo de uma análise focada no comércio exterior, Batista (1987) apresenta os resultados quanto aos coeficientes de importação e exportação no período, os dados apontam para o aumento significativo, tanto nos bens sob encomenda quanto nos bens seriados, na participação das exportações no total da produção entre 1974-80. Além de uma considerável redução do coeficiente de importação. Dessa forma, o autor admite que os investimentos realizados repercutiram fortemente no processo de substituição de importações e na disseminação desses bens para economia mundial.

2.2.4 Infraestrutura econômica: Energia e Transporte

O segmento denominado como infraestrutura econômica pelo documento oficial do II PND abrange os setores de energia, transporte e comunicação. Para fins de comparação com o próximo capítulo deste trabalho, será enfatizado, nesta seção, o binômio formado pelos setores de energia e transporte. A política de energia desempenhou um papel fundamental dentro da estratégia nacional, pautada sob o pensamento de que "o país poderia alterar radicalmente suas fontes de energia – em magnitude e composição – bem como realizar o novo perfil industrial e modificar os conceitos de transporte"(Lessa, 1998, p.35). Tal interpretação revela o alto nível de articulação entre os programas e diretrizes de infraestrutura econômica, como o programa de petróleo, energia nuclear, os projetos de Itaipu, Ferrovia do Aço etc. As metas existentes para tais áreas estão segmentadas conforme o quadro 2.

Quadro 2: Metas previstas para o setor de Energia e Transporte - 1974-1979

Setores		1974	Previsto para 1979	Aumento previsto para o período (%)
Energia	Potência Instalada (milhões de kW)	17,6	28	59
	Consumo (bilhões de kW/h)	61	107	75
	Petróleo - Capacidade de refino (mil barris/dia)	1020	1650	62
Transporte	Rede Rodoviária Federal Pavimentada (mil km)	41,2	63	53
	Rede Rodoviária Federal não Pavimentada (mil km)	33,5	45,8	37
	Total da Frota de Navegação de Longo curso (mil tpb)	4205	9438	124
	Total da Frota de Cabotagem (mil tpb)	612	967	58
	Petroleiros	1297	2280	75
	Graneleiros	783	2089	167

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Brasil (1974)

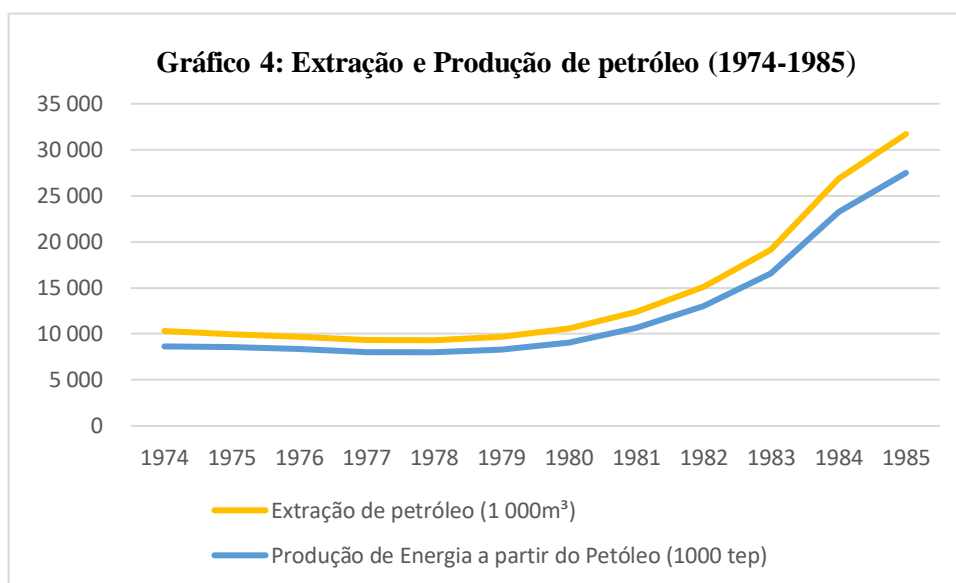
Com base no quadro 2 é possível notar que a política de energia do II PND compreendia metas ambiciosas para geração e consumo de energia elétrica e para capacidade de exploração do petróleo nacional. Dessa maneira, o setor de energético é frequentemente entendido como um dos pontos centrais da estratégia de desenvolvimento, Lessa (1998) descreve a política de energia do período como:

A política de energia do II PND foi aberta “em um compósito de orientação específica que cobre programas de aumento interno de combustíveis (prospecção e produção de petróleo; desenvolvimento do programa de xisto; ampliação do programa de geração e distribuição de hidro eletricidade ; exploração de carvão; Proálcool ; Programa Nuclear), passando por medidas orientadas à modificação da estrutura de consumo de combustíveis (eletrificação ferroviária; deslocamento do transporte de grandes massas para os Sistemas ferro-hidroviários; Programas de Transportes Coletivos; incentivo ao uso de carvão em processos industriais [...] Esse compósito de orientações visaria desde a alterações imediatas até a preparação a longo prazo da economia para um futuro “ciclo” energético onde avulta, por seu significado, o Programa Nuclear (que prevê a prospecção, o beneficiamento dos minérios nucleares, a absorção das tecnologias de enriquecimento de urânio e a construção de centrais termonucleares (Ibid:22).

Como o ajuste a situação de escassez do petróleo era crucial naquela conjuntura, uma das principais atribuições do plano nacional de desenvolvimento era a superação da dependência energética, do petróleo e seus derivados, especialmente após a eclosão da crise de 1973. Para isso, a estratégia de desenvolvimento para o setor de energia procurou atuar no sentido de ampliar a oferta interna de petróleo, diversificar as fontes internas de

energia e reduzir a demanda interna pelo insumo. Nesse sentido, foram destinados investimentos para prospecção e produção de petróleo na ordem de Cr\$26 bilhões no período 1975-1979. A implementação desses vultosos investimentos em exploração e produção de petróleo foram iniciados em por volta 1974-75.

No tocante a produção de energia a partir do petróleo, Batista (1987) afirma que a produção do insumo permaneceu estagnada durante o período de vigência do plano, entre 1974-75, apesar da volumosa alocação de recursos prevista pelo II PND. Esse fator pode ser explicado, ainda segundo o autor, pelo nível crítico de exaustão das reservas de petróleo já exploradas no país e pelo longo prazo do processo entre descoberta de novas reservas e a exploração visando a produção. O gráfico 4 ratifica o argumento do autor, é possível notar, a partir da década de 1980, um considerável aumento na extração e produção interna do petróleo, chegando em 1984, 10 anos após o lançamento do plano, com uma redução da oferta do petróleo de 40% do total para cerca de 30%.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE: Estatísticas do século XX.

No setor elétrico, o governo visava a transformação da matriz energética nacional, o que representaria a substituição estrutural das importações. A estratégia para o setor estava articulada de modo a reduzir a importância do petróleo e aumentar a participação das hidroelétricas na geração de energia. Por essa razão, o plano também abarcava a

eletrificação das ferrovias e metrô. Segundo Batista (1987), houve um aumento na participação da hidroeletricidade no consumo total de energia, em termos percentuais foi de um patamar de 19% em 1973 para 25 % em 1979, saltando para 29% em 1983. Contudo, o resultado mais significativo, na opinião do autor, se deu a partir da mudança estrutural no padrão de consumo energético da indústria nacional. Segundo os dados apresentados, o consumo de eletricidade do setor industrial era de 31,8% em 1973 e saltou para 45,8% em 1983. Nesse sentido, ainda pode-se destacar a destinação de recursos para construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu⁵⁸. A construção da usina, orçada inicialmente em 4 bilhões de dólares, foi iniciada ainda em 1975 e, de acordo Lessa (1998), após os atrasos nos projetos do II PND, os custos da construção chegaram por volta de 6 bilhões de dólares ainda em 1976.

Tabela 3: Indicadores de Energia Elétrica (GWh) entre 1974-84

Anos	Produção total	Consumo total	Potência instalada das usinas (MV)
1974	71 469	58 741	17 526
1975	76 954	66 013	19 056
1976	88 016	75 267	20 827
1977	97 820	83 989	22 491
1978	108 914	93 699	25 300
1979	121 401	104 825	27 970
1980	133 767	115 874	31 147
1981	136 258	119 710	35 734
1982	150 602	132 115	38 989
1983	161 969	141 415	39 584
1984	172 269	157 128	41 568

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE: Estatísticas do século XX.

Através dos investimentos programados no setor, o governo previa aumentar em 60% sua capacidade de geração. A tabela 3 indica que a produção total de energia elétrica aumentou de forma contínua durante todo o período. No período de vigência do plano o

⁵⁸A construção da Usina Hidroelétrica Itaipu é resultado de uma aliança entre o estado paraguaio e brasileiro, estabelecido pelo Tratado de Itaipu de 26 de abril de 1973. Para maior detalhes sobre o tratado de Itaipu: http://www2.aneel.gov.br/arquivos/PDF/dlg1973023_IATIPU.pdf

aumento foi de aproximadamente 70%. O aumento da produção representou também a ampliação na participação no consumo interno de energia primária. Em 1974 a participação hidráulica no total do consumo de energia era de 19%, saltando para 31% em 1984.

Esse parâmetro indica que a economia brasileira durante e a pós a vigência do II PND se orientou no sentido de aumentar a dependência em relação às hidroelétricas no consumo total de energia primária, disposição que fazia parte do conjunto de interesses do governo, e das estimativas do II PND.

Quanto a energia nuclear, no ano de 1975, o Brasil assina o acordo nuclear Brasil-Alemanha, dando início as repercussões do ambicioso e complexo programa nuclear, segundo o qual fora consubstanciado pelos investimentos do plano nacional de desenvolvimento⁵⁹. O “negócio do século”⁶⁰ abrangeria a prospecção, extração e processamento de minérios de urânio, assim como a produção de reatores nucleares e o reprocessamento de plutônio, além da transferência de informações tecnológicas entre os países. Conforme o acordo estabelecido, era previsto, até o ano 1990, a construção de oito usinas nucleares. A Usina nuclear de Angra I, que seria o principal empreendimento do programa, foi inaugurada somente em 1982, após o término oficial do II PND. A segunda usina programada, Angra II, só entrou em operação em 2001, ao passo que a usina de Angra III, projetada para iniciar suas operações em 1982, ainda não teve sua obra concluída⁶¹. O Projeto Nuclear e suas construções foram consideradas por muitos autores como um empreendimento excessivo. Os custos destas construções acabaram superando os valores previstos no primeiro momento, e ultrapassando demasiadamente os retornos gerados.

Conforme apontado por Carneiro (2002), apesar da grande expansão dos investimentos no setor, tanto na hidroeletricidade quanto na produção de petróleo, o esforço de tais investimentos foram insuficientes para atender a demanda interna, especialmente no caso da prospecção e produção de petróleo. O quantum importado de

⁵⁹ Nos termos de Lessa (1978, p.38): “Já em 1974 havia indicações de que o II PND conferia alta prioridade a esta fonte energética. Indicações dessa prioridade em 1974 foram a multiplicação dos projetos de usinas termonucleares e a constituição da Nuclebrás”.

⁶⁰ Segundo Wrobel (1986) as relações nucleares entre Brasil e Alemanha, na época da consolidação do acordo, repercutiram como a negociação do século. Para mais informações, ver Wrobel (1986).

⁶¹ No que tange a construção da Usina de Angra III, até o momento foram executados 58,4% das obras. Para maiores informações: <https://www.eletronuclear.gov.br/Nossas-Atividades/Paginas/Angra-3.aspx>

petróleo cresceu cerca de 50% entre 1973 e 1979, intensificando a participação do insumo na pauta de importações de 11% para 37% no período de vigência do plano. No que se refere a produção de petróleo, também apontado por Batista (1987), manteve-se estagnada durante o período, apresentando o mesmo nível de produção de 1973.

Alinhado com os objetivos gerais do plano, as metas para setor de transporte foram estruturadas segundo o propósito da redução da dependência estrutural do petróleo e seus derivados. Nesse sentido, o plano atribuía maior ênfase na diminuição progressiva do setor rodoviário a favor dos segmentos ferroviário e marítimos. O governo Geisel criou o Programa de Desenvolvimento Ferroviário, estipulando o investimento no valor de Cr\$ 30,5 bilhões para sua conclusão. Nas palavras de Lessa (1978, p.39-40): “O Programa de Desenvolvimento Ferroviário e suas metas iniciais previam triplicar as t/km transportadas entre 1973 e 1980. Para tal indicava-se a construção de 3.800 km de novas linhas, e variantes, melhoramentos em 10.800 km de linhas existentes, mudança de bitola em 3.200 km e aquisição de 25.000 vagões e 300 locomotivas”. Além do programa mencionado, foram direcionados recursos para o segmento de construção naval, na ordem de Cr\$ 25 bilhões e para o sistema rodoviário, Cr\$ 40 bilhões.

Batista (1987) destaca que apesar da realocação de recursos para o setor ferroviário e marítimo, o percentual de participação do transporte de carga manteve-se em torno de 60% entre 1973 e 1982⁶². Adicionalmente, Lessa (1978) aponta que, os projetos apresentaram dificuldades em relação a sua forma de financiamento, “prosseguiram encontrando problemas para a liquidação das faturas do Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER) e dos Departamentos de Estradas e Rodagens (DERs) estadual (Ibid:39). Ademais, os elevados custo das obras e a baixa produtividade do setor, que já entrava em decadência, a Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA) não conseguiu atrair novas investimentos privados internos e externos para o setor. A maior parte dos programas para o setor de transporte seguiram, somente, até fins de 1975 e início de 1976.

No que tange ao programa de construção naval, segundo Filho (2014), o II PND pretendia expandir a capacidade instalada “de 410.000 TPB para 1.140.000 TPB, representando aumento de 178,0% em apenas quatro anos” (Ibid:458). Nesse sentido,

⁶² Para o autor, a não conclusão do projeto da Ferrovia do Aço, na qual ligaria Belo Horizonte a São Paulo, é uma das principais causas do fracasso do setor ferroviário.

foi lançado em 1976 o II Plano de Construção Naval (II PCN)⁶³. Ainda em concordância com o autor, a principal finalidade do II PCN era transformar o Brasil uma potência mundial no ramo da construção naval, como o Japão e da Coreia do Sul, através da expansão das exportações de manufaturados. Em razão da reversão dos investimentos, a partir de 1976, e do esgotamento dos padrões de financiamento, os projetos foram começaram a ser postergados ou cancelados.

Ao fazer um balanço do setor de infraestrutura econômica à luz dos investimento do II PND, é possível notar apreender algumas mudanças positivas da estrutura energética, como é o caso do aumento da participação hidráulica na oferta total de energia, no aumento de prospecção e produção de petróleo, a partir da década de 1980, conforme apontado por Batista (1987). Contudo, na literatura aqui apresentada, autores como Tavares (1978), Lessa (1978), Carneiro (2002) concluem que, apesar da ampliação dos investimentos no setor, o objetivo maior de superação da dependência externa e diversificação da matriz energética não pode ser concluído. O plano “preservou o processo de diferenciação da estrutura produtiva em direção à indústria pesada observado desde meados dos anos 50”. (Carneiro, 2002, p.68). Isto é, o II PND apresentou um perfil de continuidade no processo de industrialização, não houve, portanto, a redução da dependência externa projetada para o setor.

2.3 Considerações adicionais

O II Plano Nacional de Desenvolvimento foi a última grande estratégia de desenvolvimento do Estado brasileiro, que aproveitou a possibilidade de dar continuidade ao processo de substituição de importações na economia brasileira, mesmo se tratando de um momento de reversão na trajetória da economia mundial. Realizando um compêndio do que fora exposto neste capítulo, pode-se concluir que no período de 1974-79 a economia nacional atravessou inúmeras mudanças, seja pela adaptação às condições do contexto internacional ou pela implementação dos grandiosos projetos previstos pela estratégia de longo prazo do governo Geisel, o próprio II PND.

É consenso, entre a maior parte dos autores tratados nesta pesquisa, que o ano de 1976 representou, de certa forma, um rompimento entre os anseios do II PND e a

⁶³ O I Plano de Construção Naval (1971-1975) estava em consonância com o I Plano Nacional de Desenvolvimento 1971-1974 (I PND), apresentado pelo presidente Médici.

realidade econômica do país. Nesse ano, houve uma revisão do plano, na qual diversos projetos foram cortados ou readequados. Em termos de política econômica, Hermann (2011) destaca o crescimento da inflação no período e o início de uma política monetária contracionista⁶⁴. Castro e Souza (1985) argumentam que houve um redimensionamento dos projetos do II PND em vista do agravamento das contas públicas, entretanto, os programas consubstanciados pelo plano não cessaram por completo. Lessa (1978) acredita no oposto, alegando que o II PND perde folego em 1976 e grande parte dos investimentos advindo do setor privado abandonam os projetos, o que acabou impulsionando as empresas estatais para um maior nível de endividamento externo.

De acordo com Malan e Bonelli (1983) o ajustamento adotado pelo governo Geisel, via endividamento externo, logrou em manter uma taxa de crescimento do produto em torno de 6,4% a.a., entretanto, a escolha por essa forma de ajustamento representou uma tentativa de atrasar os custos do ajustamento estrutural requerido. Como consequência, a dívida externa brasileira cresceu cerca de US\$18 bilhões entre 1974 e 1977. Ademais, tal opção constituiu o aumento da vulnerabilidade da economia brasileira em relação a taxa de juros internacional. Em 1974 o país pagava anualmente cerca de US\$600 milhões de juros, em 1978 este valor saltou para US\$2,7 bilhões. Com o aumento da taxa de juros norte americana em 1979, esse valor chegou a US\$4,2 bilhões.⁶⁵

Ainda em concordância com Carneiro (2002), a expansão da dívida pública no período de vigência do plano, especialmente após 1976, é produto da reorientação da política econômica após a revisão do plano, adotou-se “uma política expansiva de gastos com uma política restritiva do ponto de vista monetário” (Ibid:102). Dessa maneira, o autor expõe a problemática da dívida pública através do diferencial significativo entre o crescimento da dívida e das receitas públicas, uma vez que a política monetária e fiscal atuava de forma antagônica. Nos termos de Carneiro (2002):

O crescimento da dívida pública resultou de uma conformação particular de política econômica, na qual a expansão dos gastos era financiada por dívida pública, rolada a uma taxa de juros elevada em razão de uma estratégia específica de ajuste de balanço de pagamentos. A rigor, tanto a

⁶⁴ Nas palavras da autora:” Em 1976, ainda sob efeito dessa política, o PIB cresceu pouco mais de 10%, mas acendeu-se a “luz amarela” da inflação, que atingiu 46%. Ainda nesse ano iniciou-se uma política monetária contencionista, que, no entanto, não impediu que o crédito mantivesse taxas positivas de crescimento real até o fim do governo Geisel. Do lado fiscal, foi adotada uma política de contenção dos gastos da administração pública direta (Ministérios)”. (Hermann, 2005, p. 82)

⁶⁵ Dados extraídos de Carneiro (2014)

política de gastos quanto o acúmulo de reservas internacionais constituíram fatores de expansão da dívida pública (Ibid:102).

Com relação a reestruturação da oferta proposta pelos desígnios do Plano Nacional de Desenvolvimento, na visão de Carneiro (2002), não foi possível estabelecer um novo padrão de crescimento para economia nacional através da focalização dos investimentos nos setores de bens de capital, insumos básicos e infraestrutura econômica. A principal explicação destacada pelo autor seria a desarticulação entre os investimentos públicos e privados, além do sobredimensionamento da indústria de bens de capital. Contudo, esta pesquisa não buscou abordar os erros de política econômica do período, como sobredimensionamentos dos projetos, padrão de financiamento ou composição da dívida externa deflagrada no fim do governo Geisel. O principal objetivo do capítulo é identificar a estratégia de desenvolvimento posta em prática com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, destacando o papel do Estado como fio condutor de tal processo. Ademais, coube aqui um breve balanço da situação econômica internacional, bem como do setor de infraestrutura econômica, na qual servirá como parâmetro de análise para o próximo capítulo.

3 – O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Neste último capítulo será apresentado uma síntese do Programa de Aceleração do Crescimento, tendo como principal objeto de análise os pontos nos quais servirão como instrumento de comparação com II Plano Nacional de Desenvolvimento, sendo eles: a conjuntura internacional, a participação das empresas estatais e do BNDES e os investimentos em infraestrutura econômica, especificamente, o setor de energia e transporte. É importante considerar que, durante o período de vigência observado do programa, de 2007-2014, o Brasil contou com dois diferentes governos, ambos petistas, porém, com distintas formas de atuação político econômica, o segundo governo Lula de 2007 a 2010 e o governo Dilma Rousseff de 2011 a 2014. A partir dessas observações, a primeira seção fará uma breve retrospectiva do panorama político econômico do período. Em seguida, será abordado a crise econômica de 2008 e seus efeitos nos respectivos governos petistas. Apresentada as devidas contextualizações analisaremos, de fato, o Programa de Aceleração do crescimento e suas estratégias de desenvolvimento setorial.

3.1 Panorama político econômico – 2º governo Lula e 1º governo Dilma

No alvorecer do primeiro governo petista, em 2003, a prioridade concedida no âmbito econômico interno foi dada a recuperação da estabilidade monetária e fiscal através de um ajuste macroeconômico. De acordo com Barbosa (2013), o ajuste fiscal praticado pelo governo federal baseou-se, inicialmente, (i) na elevação da taxa de juros, a favor do combate inflacionário; (ii) na depreciação cambial; (iii) na elevação da meta de resultado primário⁶⁶. Ainda que tais medidas tenham contribuído positivamente para as expectativas do mercado, em termos de resultado macroeconômico, o nível de atividade econômica foi negativo, e o crescimento do PIB desacelerou de 2,7%, em 2002, para 1,1%, em 2003⁶⁷. Nos anos de 2004 e 2005, ocorre uma relativa expansão do produto de 5,74% e 3,23% respectivamente. O crescimento do produto, segundo Carvalho (2018, p.18) foi fruto do crescimento das exportações, que alcançaram expansão de 14,5% em 2004 e 9,6% em 2005. Parte dessa melhora pode ser associada a expansão do crescimento

⁶⁶ Nos termos de Barbosa (2013, p.70): “O resultado primário é a diferença entre receitas e despesas do governo, sem considerar juros pagos ou recebidos”.

⁶⁷ Todos os dados utilizados nesta seção foram extraídos de Barbosa (2013)

da economia mundial, com o ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) no início dos anos 2000⁶⁸.

De modo geral, a taxa de crescimento do produto durante o primeiro mandato de Lula apresenta uma trajetória crescente, porém, inferior aos números do segundo mandato, conforme aponta a tabela 4. Vale destacar que os três primeiros trimestres de 2008 apresentaram crescimento superior a 6%, mas atingiu 1,03% no quarto trimestre, indicando a chegada da crise financeira internacional. Em consonância com a taxa de crescimento, a taxa de desemprego também se destacou no período, diminuindo a partir de 2007, apesar da crise financeira.

Tabela 4: Taxa de crescimento do produto e taxa média de desemprego da economia entre 2003-2010

Ano	Taxa de crescimento do produto	Taxa média de desemprego
2003	1,17%	12,34%
2004	5,74%	11,49%
2005	3,23%	9,86%
2006	3,97%	10,00%
2007	6,06%	9,32%
2008	5,13%	7,91%
2009	-0,12%	8,08%
2010	7,58%	6,74%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo IPEADATA e IBGE.

Na realidade, o governo herdou uma taxa de desemprego de 11,18% em janeiro de 2003, atingiu o pico de 13,08% em abril de 2004 e chegou ao final de 2006 com 8,39%, atingindo o valor mínimo do primeiro mandato em dezembro de 2005 com 8,38%. No segundo governo, o primeiro mês de 2007 registrou 9,30% de taxa de desemprego, e só atingiu seu patamar mínimo de 5,28% em dezembro de 2010.

Ainda em conformidade com Barbosa (2013), 2006 marca o início do período expansionista do governo Lula, tanto no âmbito fiscal quanto monetário. Como era ano de eleição, as cobranças por uma mudança relevante no âmbito econômico começaram a

⁶⁸ Na visão de Giambiagi (2011), os fatores que contribuíram para expansão da economia chinesa no cenário econômico mundial foi o seu ritmo acelerado de desenvolvimento, no qual aumentou o peso do país nas demandas mundiais. Além de ser forte demandante de produtos exportados pelo Brasil, fez com que os efeitos do dinamismo daquela economia sobre o Brasil se tornassem cada vez maiores com o passar do tempo.

ecoar, isso porque o biênio (2004-2005), apesar do crescimento do PIB, fora marcado pelo arrocho fiscal e monetário promovidos pelo Ministro da Fazenda Antonio Palocci e Henrique Meirelles, o até então Presidente do Banco Central. De modo geral, é possível dizer que o primeiro governo do Presidente Lula é, frequentemente, entendido como uma espécie de preparação da economia nacional para o período de expansão econômica que prometido para o segundo governo (2007-2010).

Após o período de tímido crescimento da economia brasileira e ajustes fiscais, o segundo mandato do Presidente Lula seria destinado a promoção do crescimento. A partir de 2006, de acordo com Singer (2012), o governo começava a dar sinais de uma mudança na política econômica que seria a marca do segundo governo Lula, “houve maior valorização do salário mínimo, alguma flexibilização dos gastos públicos e redução dos juros” (Ibid:85). Nessa perspectiva, o resultado dessas medidas foi essencial para garantir a reeleição de Lula nas eleições presidenciais de 2006, uma vez que a geração de empregos se acelerou e passou a ser o carro-chefe do segundo governo. Nos termos do autor,

Combinado com a valorização do salário mínimo e o crédito consignado, o aumento das vagas de emprego formal permitiu mudar a qualidade do combate à pobreza em relação àquele centrado na transferência de renda. A taxa de desemprego caiu para 7,4% em dezembro de 2007 e 6,8% em dezembro de 2008, pouco antes da onda de demissões provocada pela crise internacional. Quando se sabe que a média anual de desempregados em 2003 fora de 12,3%, verifica-se o tamanho do caminho percorrido no que estamos chamando de segunda fase da economia política lulista. Singer (2012, p.86-87)

A trajetória do segundo mandato do governo Lula é marcada, essencialmente, por dois fatores: a crise financeira de 2008 – que será abordada na próxima seção – e o relativo sucesso do modelo de crescimento adotado na redução da desigualdade de renda. Em concordância com Carvalho (2018), a distribuição da renda teve como pontapé inicial criação do Bolsa Família em 2003⁶⁹, “os estudos econométricos especializados sugerem que entre 10 e 31% da queda no índice de Gini, que mede a desigualdade, deveu-se aos efeitos desse programa” (Ibid:14). Associado a expansão do salário mínimo⁷⁰ e ao programa Bolsa Família,

⁶⁹ Barbosa (2013, p.73) ratifica a importância do programa, "No final de 2005, o valor total do Bolsa Família atingiu 0,3% do PIB, beneficiando 8,7 milhões de famílias".

⁷⁰ Carvalho (2018) lembra que o salário mínimo não funciona apenas como salário base da economia, ele também serve como piso para outros benefícios, como: Benefício de Prestação continuada, benefícios da Previdência.

verificou-se uma dinâmica no mercado de consumo interno. O principal efeito dessas políticas se deu através do aumento do salário dos mais pobres, cerca de 10%, em relação ao salário médio da economia⁷¹.

Outra variável importante a ser observada no período, é desempenho significativo no acesso ao crédito. O volume de crédito foi de 26% do PIB em 2002 para 45,2% em 2010 (MORA, 2015, p.10)⁷². Na interpretação de Carvalho (2018), a própria dinâmica de crescimento da economia gerou um mecanismo de redução da desigualdade. A combinação entre o programa Bolsa Família, valorização do salário mínimo e inclusão no mercado de consumo, resultaram na expansão de setores como serviços e construção.

Nessa dinâmica, a variável que corresponde aos interesses desta pesquisa, nesse ponto, é o investimento público. A retomada do investimento público é o último ingrediente da receita de desenvolvimento do segundo mandato⁷³ do governo Lula, e foi sintetizado pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento logo após a reeleição, em janeiro de 2007. As nuances do programa serão revisitadas nas próximas seções, contudo, é importante frisar a racionalidade da medida adotada. No entendimento de Carvalho (2018),

Os investimentos públicos têm grande capacidade de induzir investimentos privados, pois dinamizam o mercado interno e recuperam as expectativas das empresas sobre a demanda futura. O chamado efeito multiplicador, que mede o avanço da renda nacional e a criação de empregos resultante de um aumento em um componente autônomo do gasto, costuma ser maior para os investimentos públicos do que para gastos do governo com compras ou pagamento de funcionários, por exemplo. A razão é simples: esses investimentos induzem outros investimentos e geram emprego e renda no conjunto da economia, estimulando também um maior consumo das famílias. (Ibid:29)

Com isso, é possível inferir que a lógica do modelo praticado pelo segundo governo Lula fora fundamentada, sob três dimensões: o consumo impulsionado pela expansão da renda, dada a política de valorização do salário mínimo e, por conseguinte,

⁷¹A autora cita o trabalho de Komatsu (2013), no qual estima que a redução da desigualdade salarial entre 2007 e 2011 se deve em 68,6% aos aumentos do salário mínimo.

⁷²Quando se examina os dados fornecidos por Mora (2015), é possível notar um aumento do crédito privado nacional em relação ao crédito público até o ano de 2007, quando há um inversão nessa relação.

⁷³É interessante destacar que em 2006 também houve um esforço do setor público para com o investimento em infraestrutura, com a Operação Tapa-Buracos, conforme citado por Carvalho (2018). Nos termos da autora: “A operação destinou 407 milhões de reais para a manutenção de rodovias federais, o que corresponderia a um valor de cerca de 770 milhões aos preços de 2017” (ibid:28).

a melhora na distribuição de renda; a expansão do crédito na economia; e a elevação do investimento público através do PAC.

A vitória de Dilma Rousseff na eleição de 2010, com 64% de aprovação nas urnas, representou, de acordo com Singer (2015), a continuação da política desenvolvimentista que fora praticada no governo petista anterior. A chamada “Nova matriz econômica”, que viria a ser a política econômica praticada no primeiro governo Dilma (2011-14), é definida pela autor como:

A desobstrução de caminhos para a retomada industrial, os esforços pela industrialização integral do país, a crença no papel indispensável do Estado no planejamento, a descrença nas forças espontâneas do mercado, a decisão por parte do Estado dos setores que devem se expandir e o papel estatal no financiamento destes estiveram todos presentes no que se poderia também denominar de “plano Dilma”. (Singer, 2015, p.41)

O debate sobre os erros e acertos do governo Dilma na literatura econômica dos anos recentes são diversas, contudo, os argumentos propostos por Carneiro (2018) e Singer (2015) enfatizam as principais hipóteses sobre a experiência desenvolvimentista do período 2011-2014⁷⁴, Carvalho (2018) também contribui para o debate com algumas hipóteses que divergem dos demais autores citados. Na hipótese de Singer (2015), “com a intenção de acelerar o passo do lulismo, Dilma cutucou número excessivo de perigosas onças com varas notavelmente curtas”. (Ibid:64). Na frase citada, o autor faz menção as tentativas do governo Dilma de pôr em prática o projeto de desenvolvimento, embora distinto em relação ao período anterior, baseado na redução dos juros, desvalorização do câmbio, subsídios ao setor produtivo, e na reindustrialização⁷⁵. “Cutucar onças com varas curtas” faz alusão ao aspecto confrontacionista do primeiro governo Dilma⁷⁶.

⁷⁴ Um ponto interessante no artigo de Singer (2015) é quando ele faz uma comparação entre o primeiro governo Dilma Rousseff e o governo Geisel (1974-79). No trecho, o autor afirma que a mudança no padrão da industrialização tendo como principal instrumento financeiro o BNDES seria um bom ponto de similaridade entre os governos.

⁷⁵ Além das medidas citadas, a nova matriz econômica contou com “a contenção de gastos e investimentos públicos e uma ampla política de desonerações tributárias, além da expansão do crédito do BNDES e o represamento das tarifas de energia”. (Carvalho, 2018, p.59)

⁷⁶ O aspecto confrontacionista mencionado faz referência a intenção do governo em reduzir o spread bancário – que é a margem cobrada pelos bancos comerciais sobre os juros da economia nas operações de crédito – e a política de redução de juros, que causaria imenso descontentamento aos interesses do capital financeiro. Nos termos de Carvalho (2018, p. 75): “Em fevereiro de 2012, uma declaração de Alexandre Tombini na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado deixou claro que a redução do *spread* era “prioridade do governo” e “determinação” da presidência da República”.

Na interpretação de Carvalho (2018), para cumprir os objetivos de reorientação do crescimento econômico, focada na diversificação da matriz industrial nacional e na ampliação da infraestrutura, o governo teria que promover significativas alterações na política macroeconômica vigente até o governo anterior, nas palavras da autora:

Em outras palavras, a mudança envolveria substituir uma política fiscal expansionista (crescimento de gastos e investimentos públicos) e uma política monetária contracionista (juros altos) por uma política fiscal contracionista (cortes de gastos e investimentos públicos) e uma política monetária mais frouxa (juros mais baixos), que facilitasse a desvalorização da moeda. (Ibid:56)

Apesar de não ser tarefa desta pesquisa se aprofundar na política econômica do período, é importante destacar alguns aspectos que corroboram para o objetivo da análise proposta pelo trabalho. Dessa forma, a política praticada pela gestão Dilma, a partir de 2011, envolveu a tentativa de energizar o setor industrial juntamente com a promoção de um ajuste fiscal, que é de praxe no primeiro ano de um novo governo.

De acordo com os dados apresentados por Carvalho (2018) e Singer (2015), a taxa básica de juros da economia (Selic) sofreu uma redução nominal de 12,5% para 7,5% a.a. entre agosto de 2011 e abril de 2013. Desconsiderando a inflação, o juro real foi a menos de 1% ao final desse ciclo. Dando seguimento as novas diretrizes do governo, em fevereiro de 2012 o banco central conseguiu desvalorizar a moeda nacional de R\$1,65 por dólar para R\$2,05, alcançando, dessa maneira, uma queda de 19,52%.

Nessa perspectiva, o aspecto de maior relevância, na política econômica da gestão Dilma Rousseff, para esta pesquisa se encontra na inflexão da trajetória dos investimentos públicos. Carvalho (2018) destaca que “uma das interpretações é de que houve uma reorientação da estratégia governamental, que passou a apostar mais nos incentivos ao setor privado e menos no investimento público direto” (Ibid:83). Para mais, a autora ainda destaca o papel das concessões na área de infraestrutura⁷⁷, segundo as quais envolviam a passagem de serviços públicos para iniciativa privada temporariamente. Como será discutido adiante, esse contexto implicou, de acordo com Carvalho (2018), Orair (2016), e Carneiro (2018), um

⁷⁷ Nas palavras de Carvalho (2018, p.83): “Entre 2011 e 2014, os projetos de concessão mobilizaram um investimento total de cerca de 260 bilhões de reais em infraestrutura, a preços de 2017, distribuídos em aeroportos (35,8 bilhões), portos (14,1 bilhões), rodovias (48,8 bilhões), transporte urbano (13,1 bilhões), geração e transmissão de energia elétrica (131 bilhões) e telecomunicações (8 bilhões). O objetivo do plano de concessões era aumentar a participação dos investimentos privados na área de infraestrutura, além de reduzir o valor das tarifas e melhorar a qualidade dos serviços”.

afastamento do investimento público como variável do modelo de desenvolvimento. Na concepção de Carneiro (2018),

O fracasso do experimento desenvolvimentista em assegurar o crescimento e o abandono do projeto por parte dos pretensos aliados – industriais e construtoras –, somados à desconfiança de parte da classe média e a uma oposição extremada da outra parte, deixavam poucas alternativas. A contração fiscal expansionista escolhida como opção transformou a desaceleração, já convertida em estagnação em 2014, numa recessão aberta.

3.1.1 Crise financeira de 2008

No intuito de compreender a dinâmica da política econômica brasileira, tanto do segundo mandato de Lula como o primeiro governo Dilma Rousseff, faz-se necessário atentar para as condições da economia internacional. Em meados de 2007 o mundo assistiu ao colapso do sistema financeiro norte americano provocado pela eclosão da crise dos *subprimes*⁷⁸. Rapidamente a crise adquiriu proporções mundiais, ao se transformar em um fenômeno sistêmico⁷⁹, e desencadeou diversos canais de transmissão da crise para os países emergentes, evidentemente o Brasil não seria uma exceção.

Segundo Araújo e Gentil (2011), ocorreram, no mínimo, três canais de transmissão da crise financeira internacional para a economia brasileira, (i) através da balança comercial, dada a redução da demanda mundial e a queda dos preços internacionais das *commodities*, houve significativa diminuição no preço e no volume das exportações; (ii) pela contração e suspensão das linhas do crédito comerciais e empréstimos bancários; (iii) por fim, o papel das expectativas como elemento decisório nas avaliações de risco e na determinação do investimento.

Conforme o espectro da crise se aproximava, o presidente se dirigiu a nação em um pronunciamento as vésperas do natal de 2008, afirmando a estabilidade da economia

⁷⁸ Segundo a definição Carvalho (2008), as *subprimes* são empréstimos imobiliários, hipotecas, ofertados pelos bancos às pessoas com perfil de elevado risco, geralmente se encaixavam nesse grupo parte da população com baixa renda, empregos precários, e sem ativos para garantia dos pagamentos. Através do processo de securitização, os empréstimos foram mascarados a outros títulos de melhor perfil, criando um ativo com menor risco de calote. Dado as particularidades da economia norte americana naquele momento, os calotes nos empréstimos imobiliários aumentaram, deflagrando uma crise no mercado de hipotecas.

⁷⁹ Nas palavras de Hermann (2008, p.30): “um quadro de crise financeira sistêmica só se configura se a crise de crédito der origem a uma crise de confiança. Esta se manifesta pelo rápido aumento da preferência por liquidez, em detrimento dos ativos financeiros”.

brasileira⁸⁰ para enfrentar qualquer contratempo ocasionado pela crise, além de anunciar uma série de medidas anticíclicas para blindar a economia. De fato, não foram só promessas vazias, o governo consubstanciou uma série de medidas políticas econômicas já adotadas, como o aumento do salário mínimo e das transferências do Bolsa Família, bem como a manutenção dos investimentos em infraestrutura (PAC), e a expansão dos financiamentos públicos. (Carvalho, 2018, p.37)

Em resposta à crise, conforme os apontamentos de Almeida (2010), o governo promoveu uma série de medidas no intuito de expandir a liquidez na economia, dessa forma, no início de 2009 deu-se a redução no compulsório e criação de incentivos para os grandes bancos. Além disso, realizou-se a criação de linha de crédito as exportações, estímulo a expansão do crédito por parte dos bancos públicos, redução do IPI para automóveis, eletrodomésticos e produtos de construção; e criação de um programa de construção de moradia popular, o programa “Minha Casa Minha Vida”. Desse maneira, percebe-se que o governo operou de forma coesa⁸¹ ao praticar uma política anticíclica com atuação no âmbito fiscal, cambial e creditício.

Por fim, ainda sob as considerações de Almeida (2010), infere-se que as medidas adotadas para proteger a economia em meio a recessão mundial foram adequadas, nos termos do autor:

Em suma, a manutenção e o aumento do nível do investimento e do gasto público e a ampliação do crédito em plena crise, foram os determinantes do êxito brasileiro em responder à crise internacional e superá-la com rapidez, minimizando a retração do PIB em 2009. A ampliação do crédito pode ser considerada fator ativo mais relevante para a retomada do crescimento da economia a partir do segundo trimestre do ano passado. Se o Brasil tivesse se aproximado mais de outros países em termos de arrojo na execução de políticas fiscais e de juros, como no caso da China e dos países desenvolvidos, talvez sua economia nem tivesse entrado em recessão e teria acumulado crescimento no ano crítico de 2009. (Ibid:62)

Passada a turbulência inicial na bolsa de valores e dos sistemas financeiros ao redor do mundo, provocados pela crise financeira de 2008, começa a ser desenhando um novo formato para quadro econômico mundial. A redução da atividade econômica global e o desajuste das contas públicas foi lugar-comum no imediato pós crise, o continente

⁸⁰ Carvalho (2018, p.36) ainda destaca a ênfase atribuída as vultuosas reservas internacionais, dinamismo do mercado interno e o próprio comando do governo.

⁸¹ O único equívoco apontado pela literatura econômica sobre esse ponto foi a demora para redução da taxa de juros da economia até 2009.

européu não foi exceção. Dada as características dos países pertencentes à zona do euro⁸², o conjunto de medidas visando a recuperação econômica é extremamente limitado, especificamente, para um grupo de países⁸³. Os PIIGS, constituídos por: Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha, possuíam, de acordo com Oreiro (2010), possuíam problemas crônicos de competitividade externa, os quais repercutiam em déficits nas transações correntes do balanço de pagamentos.

Na concepção de Oreiro (2010, p.44), a situação dos PIIGS pode ser sintetizada como “a combinação entre desequilíbrios nos balanços do setor privado e desequilíbrios nas contas públicas não só torna muito estreito o espaço para a utilização da política fiscal de forma anticíclica, como ainda inviabiliza as chances de uma recuperação do nível de atividade por intermédio de um aumento da demanda doméstica privada”.

Com a gradual deterioração no cenário internacional nos anos 2011 e 2012, observou-se uma queda na taxa de crescimento médio da economia mundial, de 5,1% no ano de 2010 para 3,8% e 3,3% em 2011 e 2012. O coeficiente de importações aumentou de 17,0% em 2009 para, aproximadamente, 22% em 2012. Já as exportações, diminuíram cerca de 5,3% em 2012, em relação ao ano anterior enquanto as importações declinaram apenas 1,4%. Esse movimento provocou uma diminuição relativa do saldo comercial em 3,4%⁸⁴.

Como o período faz referência aos dois primeiros anos da gestão Dilma Rousseff, o método de combate adotado pelo governo federal já fora mencionado na seção anterior, redução da Selic de 12,5% para 7,5%, desvalorização cambial de 25% em uma janela de 9 meses, redução do IPI sobre bens de capital e alguns bens duráveis, dentre outros. Em suma, a crise da Zona do Euro corroborou com o cenário de desaceleração da economia doméstica e o governo subestimou seus efeitos, a partir da utilização de medidas parciais no combate a crise, na conjuntura econômica global.

⁸² A união monetária da zona do euro foi constituída sob um compilado de políticas econômicas focadas, única e exclusivamente, na estabilidade de preços, com uma política monetária supranacional e restrição das políticas fiscais nacionais.

⁸³ Segundo Oreiro (2010), os países que formam a zona do euro não são homogêneos, existe uma certa hierarquia econômica e financeira.

⁸⁴ Todos os dados citados na seção foram extraídos de De Paula, Modenesi e Pires (2013)

3.2 O Programa de aceleração do crescimento 2007-2014

O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado em janeiro de 2007, instituído a partir do Decreto 6.025 de 22 de janeiro de 2007, com a missão de viabilizar uma nova fase para o crescimento econômico nacional. O programa foi divulgado com a promessa de expandir os investimentos em infraestrutura (econômica, social e urbana) e implementar um novo padrão de desenvolvimento que combinaria o crescimento econômico com a distribuição de renda (Brasil, 2010). Nesse contexto, a intenção do governo federal era de elaborar um plano estratégico que agrupasse o retorno do planejamento governamental alinhado com os investimentos direcionados aos setores chaves, que fossem capaz de estimular o emprego e a geração de renda, ou seja, direcionar o investimento público para setores que são mais sensíveis ao efeito multiplicador do gasto público⁸⁵.

De modo geral, o programa pode ser caracterizado como um amplo programa de investimentos prioritários na área de infraestrutura econômica e social que procura elevar a taxa de investimento da economia e começar a eliminar os principais gargalos logísticos do país. Além disso, o programa possuía um grande volume investimentos para o setor energia, com destaque para o aumento dos investimentos na exploração e produção de petróleo na camada do pré-sal. (Barbosa, 2013)

Segundo Cardoso Jr e Navarro (2016), o programa se apresenta como uma novidade política e institucional, no tocante ao planejamento governamental, e como indutor de inovações na gestão pública. Os autores entendem que o canal para a gênese do PAC leva em consideração os anos de desmantelamento e desarticulação do Estado brasileiro no tocante à gestão pública e ao planejamento em nível federal, especialmente, na área de infraestrutura, dada a tamanha complexidade de concretizar investimentos nesse setor. Dessa maneira, o programa se materializou no interior da Presidência da República, notadamente, na Casa Civil tendo como ministra chefe Dilma Rousseff à frente do processo de implementação do programa (Ibid:22). Esse aspecto do programa sinaliza o direcionamento ideológico que seria adotado pelo governo durante o segundo mandato presidencial de Lula, tornando o PAC um símbolo de mudanças sociais.

⁸⁵ “O chamado efeito multiplicador, que mede o avanço da renda nacional e a criação de empregos resultante de um aumento em um componente autônomo do gasto, costuma ser maior para os investimentos públicos. A razão é simples: esses investimentos induzem outros investimentos e geram emprego e renda no conjunto da economia, estimulando também um maior consumo das famílias”. (Carvalho,2018, p.29)

Do ponto de vista orçamentário, alguns autores como Abreu e Câmara (2015) alegam que grande parte dos projetos e empreendimentos do PAC tenham fundamento no Projeto Piloto de Investimentos (PPI)⁸⁶ lançado ainda em 2005 durante o primeiro governo Lula. De certa maneira, pode-se dizer que o PPI preparou a política orçamentária necessária para implementação do programa, isso porque dada as restrições orçamentárias do período, especificamente entre 2003-2007, sobre o investimento público, fora necessária a adoção de medidas para garantir os recursos necessários para realização do projeto. A medida de maior relevância foi a emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 – a qual possibilitou a remoção dos investimentos públicos da meta de superávit primário previsto na LDO. Dessa maneira, as despesas não impactavam as metas fiscais estabelecidas pelo governo. Além disso, o processo de seleção de projetos seguido pelo PAC também foi orientado pela experiência do PPI, foram selecionados “projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social, sinergia entre projetos, recuperação de infraestrutura existente e prioridade para projetos em fase de conclusão” (Cardoso Jr e Navarro, 2016, p.24).

Do mesmo modo, cabe ressaltar que o Programa de Aceleração do Crescimento faz parte da estrutura dos Planos Plurianuais (PPA)⁸⁷, especificamente o PPA 2008-2011 e o PPA 2012-2015. O PPA 2008-2011 apresenta as ações do PAC e “além da apresentação do conjunto de investimentos e mostra medidas normativas e institucionais nas seguintes áreas: crédito e financiamento; ambiente de investimento; sistema tributário; e medidas fiscais de longo prazo” (Campos Neto, 2016, p.15). A segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento é concebida pelo PPA 2012-2015, divulgado em 2011, o plano se encontrava em total alinhamento com os traçados na primeira fase e ainda assegurava um aporte maior de recursos aos eixos envolvidos no programa.

Antes de analisar os investimentos previstos nas duas fases de implementação do programa, 2007-2010 e 2011-2014, faz-se necessário destacar o arranjo institucional por trás da estratégia. De acordo com a concepção de Cardoso Jr e Navarro (2016), o arranjo

⁸⁶ Ainda em conformidade com Abreu e Câmara (2015), o PPI foi uma carteira de empreendimentos em diversas áreas: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, bem como infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento.

⁸⁷ O PPA é o documento que define as prioridades do Governo para o período de quatro anos, podendo ser revisado a cada ano. Nele consta o planejamento de como serão executadas as políticas públicas. Para mais informações sobre o PPA: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA>

institucional do programa pode ser descrito como uma diligente articulação entre ministérios e secretarias que agiam sob o âmbito “formal de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação” (Ibid:23). Na primeira fase do programa, a execução e o controle partiam diretamente da Casa Civil, já na fase seguinte a cadeia de comando fora submetida ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no qual originou outras secretarias como a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) e Secretaria Executiva do Grupo Executivo do PAC (Gepac).

Ainda em concordância com os autores, a estrutura do arranjo institucional do programa possuía as seguintes funções: (i) subsidiar a definição das metas relativas aos projetos integrantes do PAC; (ii) coleta de informações gerenciais referente ao programa; (iii) monitoramento dos resultados do programa. Desse modo, o próprio arranjo institucional do programa garantia, de certa forma, o estabelecimento das estratégias a serem adotadas no programa juntamente com a supervisão dos empreendimentos.

“Cabe ressaltar que, apesar da importância institucional, não é apenas a formalização legal da estrutura de gestão que garantia o funcionamento e a eficácia do programa, mas sim a prioridade política dada a ele como parte de uma estratégia maior de investimento e desenvolvimento do país. A partir dessa estrutura de gestão, pode-se dizer que o PAC, para além de seus propósitos econômicos, se constituía como tentativa de reação aos desafios da implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político-institucional brasileiro. Isto é, construção de mecanismos de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos para produzir complementaridades e reduzir contradições entre os diferentes segmentos do Estado”. (Cardoso Jr e Navarro, 2016, p. 25)

3.2.1 Empresas estatais e BNDES

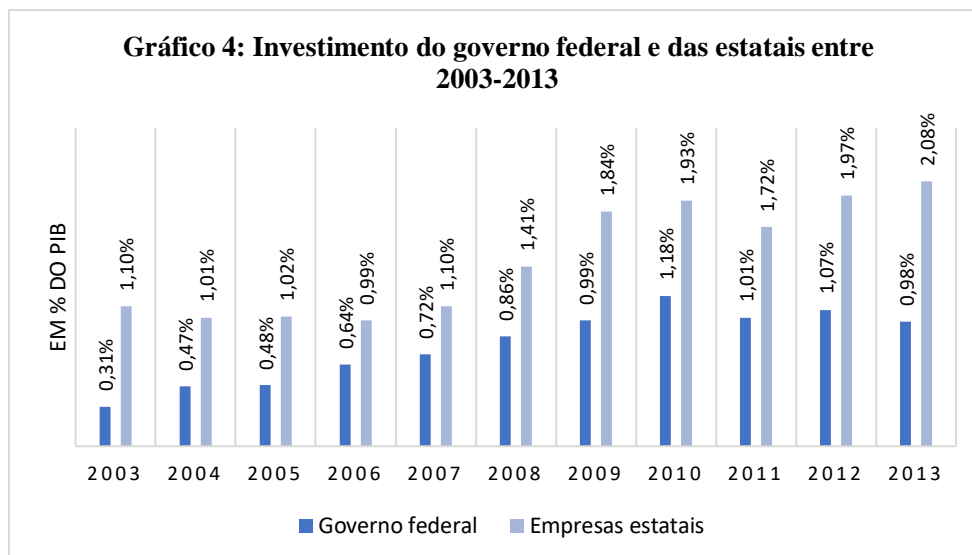
Em relação a participação das empresas estatais no desenvolvimento e execução do Programa de Aceleração de Crescimento, Cardoso Jr e Navarro (2016) entendem que a partir do ambiente econômico e social favorável, a partir de 2006, o governo foi capaz de reorganizar suas prioridades e ativar seus instrumentos em prol de uma agenda mais progressistas. Dentre os instrumentos mencionados, os autores destacam: “(i) As empresas estatais do setor produtivo, especialmente os planos de inversões da Petrobrás e da Eletrobrás; ii) os bancos públicos, com destaque para o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), maior banco de fomento brasileiro”. (Ibid:20)

Nesse sentido, é possível perceber a ascensão dos investimentos públicos entre 2006-2010 refletindo a mudança na condução da política econômica, com destaque para ampliação da carteira de investimentos do PAC em 2008 devido à crise financeira internacional. No período subsequente, entre 2011-2014, Orair (2016) aponta para o declínio na taxa de investimentos públicos e ressalta algumas hipóteses acerca da trajetória dos investimentos públicos no período⁸⁸. Contudo, o objetivo desta seção não é buscar as razões para tal declínio, e sim revisitar o papel dos investimentos estatais no período 2007-2014, bem como a atuação do BNDES.

A expressiva atuação das empresas estatais pode ser observada, com base nos dados fornecidos por Cardoso Jr e Navarro (2016), através do gráfico 4. A taxa de investimento das estatais no período saltou de 1,1% do PIB em 2007 para 2,08% no ano de 2013, mantendo uma trajetória ascendente, com exceção a queda sofrida em 2011. Ainda sob a perspectiva dos autores, o investimento público no Programa de Aceleração do Crescimento impulsionou a atuação do investimento privado e contribuiu para elevação da FBCF da economia brasileira, na qual foi de 17,4% do PIB em 2007, para 19,5% em 2010 e desacelerou em 2014 com 18,1% do PIB.

⁸⁸ De acordo com o trabalho de Orair (2016), a partir de 2011 há uma redução do espaço fiscal para execução do investimento devido a condução da política econômica daquele momento. Nos termos do autor: “a redução do espaço fiscal para investimentos foi um resultado inevitável da combinação entre rigidez da política fiscal, revelada por um componente estrutural e inercial dos gastos sociais, que já vinham crescendo desde a década de 1990, com a estratégia do governo de promover a retomada do crescimento via ampliação de subsídios e desonerações para o setor privado”(Ibid:29)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos por Cardoso e Navarro (2016)

Ainda cabe destacar, brevemente, a criação de duas empresas estatais no período analisado, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), criada pela lei 10.847/2004 e pelo decreto 5.184/2004, possuía como diretriz a realização de estudos sobre a matriz energética no intuito de apoiar os projetos governamentais direcionados ao setor. Do mesmo modo, foi criada pela Lei 12.743/2012 a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), com o objetivo de auxiliar na área de projetos, estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor logístico brasileiro, visando à integração entre os diversos modos de transporte. (Pires, 2015)

Em consonância com os objetivos e diretrizes do PAC, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atuou através do suporte ao financiamento dos investimentos. Não é competência desta a pesquisa examinar as inúmeras formas de financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento, contudo, é importante frisar, em concordância com Pires (2015), que o BNDES “criou programas e linhas de financiamento beneficiando a iniciativa privada para minorar seus custos e incentivar sua participação nos empreendimentos”⁸⁹ (Ibid:51)

⁸⁹ Na concepção de Pires (2015, p.51) pode-se destacar algumas ações como: o Programa BNDES de Sustentação do Investimento (PSI), disponibilizando crédito para a indústria, e o programa de Financiamento de Máquinas e Equipamentos.

No período 2007-2014, segundo BNDES (2015), os desembolsos aplicados na economia duplicaram, de R\$96 bilhões em 2007 para R\$188 bilhões em 2014. Como proporção do produto, os desembolsos avançam de 2,4% em 2007 para 3,4% em 2014. Além disso, o documento ainda destaca a atuação anticíclica do banco, “uma vez que a linha de comparação com o PIB cresceu significativamente nos anos de crise financeira internacional (4,1% em 2009 e 4,3% em 2010), voltando ao patamar dos 3% nos anos subsequentes. Em 2010, o BNDES atinge o mais alto valor de desembolso constante de sua história: cerca de R\$ 214 bilhões a preços de 2014” (Ibid:36)

Outro ponto que merece destaque, no que tange a atuação do banco, são as operações de empréstimos do Tesouro Nacional ao BNDES. Dada a expansão das operações de crédito no período observado nesta pesquisa, Carvalho (2018) aponta para a expansão do crédito do BNDES a juros subsidiados como um dos principais responsáveis pela trajetória expansiva. Segundo a autora, a trajetória expansiva do crédito só fora possível graças aos aportes do Tesouro Nacional ao Banco.

O primeiro desses aportes, na forma de títulos públicos negociáveis em mercado, foi feito em 2009 em meio à crise internacional. Se convertido para preços de 2017, seu valor total foi de 173,3 bilhões de reais. Mas a destinação de recursos ao Banco continuou mesmo depois da crise, com os aportes feitos entre 2010 e 2014 totalizando 412 bilhões de reais a preços de 2017. (Ibid:62)

3.2.2 O Programa de Investimentos

Como pode ser observado pela Tabela 5, o volume de investimentos do Programa de Aceleração de Crescimento para o período analisado nesta pesquisa, 2007-2014, apresenta-se em completa concordância com o propósito de eliminar os gargalos estruturais e logísticos do país. É possível notar, na segunda fase do programa, o salto quantitativo no volume de investimentos, em particular no eixo de energia e Social e Urbano. Neste último, vale destacar o protagonismo do programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) criado em 2009 ainda no governo Lula, e consubstanciado ao longo do primeiro governo Dilma.

Tabela 5: Síntese do Programa de investimentos (Em R\$ bilhões)

Eixos		2007-2010	2011-2014	Total
Energia	Petróleo e Gás Natural, Geração de energia elétrica, Combustíveis renováveis, Transmissão de energia elétrica	274,8	461,6	736,4
Social e Urbana	Habitação, Saneamento, Recursos hídricos, Luz para todos, Metrô	170,8	388,9	559,7
Transporte	Rodovias, Marinha Mercante, Ferrovias, Aeroportos, Portos, Hidrovias	58,3	109	167,3
Total		503,9	959,5	1.463,40

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos por Brasil (2007); (2011)

3.2.3 Infraestrutura econômica: Energia e Transporte

O setores incorporados na categoria de infraestrutura econômica representam uma parcela expressiva do programa de investimentos do PAC, conforme a tabela x, para fins de comparação com II Plano Nacional de Desenvolvimento, será enfatizado nesta seção os objetivos e realizações para o ramo de energia e transporte dentro do período abordado. De acordo com Campos Neto (2016), o documento oficial de lançamento Programa de Aceleração do Crescimento já compreendia 970 projetos de investimento para infraestrutura de transporte. No ramo da energia elétrica, os desígnios do PAC eram concentrados na transmissão e geração de energia elétrica,

expandir e ampliar as interligações regionais para dar maior segurança e confiabilidade ao suprimento de energia, garantindo o escoamento de energia dos grandes projetos hidrelétricos aos centros consumidores, além de expandir a oferta de energia elétrica através da construção de empreendimentos com fontes renováveis e de baixa emissão de carbono. (Brasil, 2010)

Um interessante aspecto das iniciativas do Programa de Aceleração do Crescimento é o seu caráter social, como é o Programa Luz para Todos, instituído pelo Decreto nº 4.873/2003 e alterado pelo Decreto nº 6.442/2008, com intuito de prover o acesso à energia elétrica para grande parcela da população rural. No âmbito da primeira fase do PAC foram realizadas 2.568.913 ligações. Na segunda fase, foram realizadas 413.739 ligações.

Com relação ao desempenho do setor, de acordo com o balanço de 4 anos do PAC, dos R\$665,2 bilhões previstos em investimento para o programa, no período entre 2007-2010, R\$294,2 bilhões foram destinados ao segmento de infraestrutura energética. Das 705 ações monitoradas do eixo de energia, 51% haviam sido concluídas até outubro de 2010. (Brasil, 2010). O balanço indica, ainda, que foram realizados 15 leilões para geração de energia elétrica, totalizando 42.711MW e R\$105 bilhões; e 10 leilões de linhas de transmissão, totalizando 17.779km e R\$19,7 bilhões. No mesmo período, entraram em operação 12 novas plataformas de petróleo e gás natural, contribuindo para a produção do setor, que saltou de 1854 mil barris, em 2007, para 2119, em 2010. Na segunda fase do programa, é possível observar maior previsão de investimentos, que totalizam R\$955 bilhões entre 2011 e 2014, dos quais R\$461,6 bilhões destinam-se ao eixo de Energia. De acordo com o 8º Balanço, em agosto de 2013, o programa expandiu a capacidade do parque gerador brasileiro em 9231MW.

Para o ramo de petróleo e gás, as perspectivas eram, no geral, ampliar e desenvolver a produção de petróleo e gás natural do país, com a perfuração de poços, construção de novas plataformas e pesquisas exploratórias. A prioridade é consolidar as atividades existentes e desenvolver as descobertas no pré-sal. Pretende ainda estruturar e desenvolver as cadeias produtivas envolvidas na indústria do petróleo, tais como: indústria naval, mecânica, metalúrgica, siderúrgica, química, engenharia de precisão, dentre outras. Ainda em concordância com (Brasil, 2010), no que se refere a combustíveis renováveis, a produção de biodiesel foi de 5,2 bilhões de litros entre 2007 e 2010 e a de etanol foi de 100,5 bilhões de litros. Já na segunda fase do programa, deu-se início a perfuração de 324 poços exploratórios de petróleo; e a construção do primeiro trecho do Sistema Logístico de Etanol (206km de dutos), que interliga as duas principais regiões produtoras de cana-de-açúcar e etanol no País.

Entendo a importância do papel da infraestrutura logística de circulação e transporte para o desenvolvimento de fluxos internos e dinamização da economia de modo geral, os investimentos nos ramos rodoviário, ferroviário, portuário, contidos no PAC não podem ser caracterizados como um programa de desenvolvimento pleno, mas podem, e são, interpretados como projetos de grande potencial na geração de impactos significativos para o desenvolvimento e integração do território nacional. Ademais, de acordo com Campos Neto (2014), os projetos relacionados à infraestrutura de transporte

exigem um grande aporte de recursos públicos para realização, “Os investimentos em rodovias necessitarão majoritariamente de recursos públicos para investimento corrente e novos investimentos em prazo longo” (Ibid:10). Apesar de tal necessidade do setor, no período analisado nesta pesquisa (2007-2014) o setor de transporte contou com um volume expressivo de investimentos privados.

No setor rodoviário, de acordo com Campos Neto (2016), o plano de ação previsto pelo PPA 2008-2011, cabe lembrar que o PAC é um compromisso do PPA, para o setor rodoviário era da ordem de R\$33,4 bilhões dos R\$58,3 bilhões que seriam destinados ao setor de infraestrutura de transporte. À vista disso, é possível afirmar que o ramo rodoviário foi tratado com prioridade recebendo a maior parte do volume de investimento, cerca de 57,3% do total. No PPA 2012-2015, o investimento total previsto para infraestrutura chegava a R\$126,91 bilhões, sendo R\$65,136 bilhões para o transporte rodoviário. O objetivo da agenda de desenvolvimento proposta, tanto no PPA 2008-2011 quanto no PPA 2012-2015, para o segmento fora baseada no intuito de implementar uma infraestrutura rodoviária eficiente e integrada produzindo “permitindo uma melhora nos índices de qualidade da malha e a expansão de trechos integradores do território nacional” (Brasil, 2011a, p. 190-191, citado por Campos Neto, 2016, p.21).

O investimento no ramo rodoviário, como aponta Campos Neto (2014), é composto pelos desembolsos do governo federal e pelos investimentos realizados pelas concessionárias de estrada federais e estaduais. De acordo com os dados apresentados pelo autor, entre 2002 e 2007 há uma relativa estabilidade dos investimentos privados que somam cerca de R\$2,17 bilhões por ano. Já em 2008, sob influência do PAC, nota-se o aumento dos investimentos federais no ramo, saltando de R\$1,59 bilhão em 2003 para R\$12,57 bilhões em 2010. Contudo, ainda em 2010 os investimentos públicos sofrem uma forte contração⁹⁰ que perdura até o ano 2013, deslocando o investimento para cerca de R\$8,36 bilhões. Quanto ao desempenho do ramo, segundo o balanço de 4 anos do PAC, referente ao período 2007-2010, foram 6.377 km de obras concluídas entre duplicação/adequação de rodovias – 1.306 km; Pavimentação e construção – 1.789 km;

⁹⁰ Nas palavras de Campos Neto (2016): “Essa forte retração no triênio 2011-2013 teve início com o escândalo político (“faxina ética”) que atingiu o Ministério dos Transportes no segundo semestre de 2011 e a interrupção de todo o processo de contratação de recuperação e manutenção de rodovias a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)”.

Concessão de rodovias – 3.282 km. Já no período 2011-2014, pertinente a segunda etapa do PAC, as obras concluídas somaram em mais de 3.775 km de rodovias, 1.413 km de concessões em todo território nacional.

Segundo Campos Neto (2014), o setor ferroviário brasileiro é empregue sob duas modalidades específicas, transporte de passageiros e o transporte de cargas. A primeira forma se resume, basicamente, a malha ferroviária que liga as áreas urbanas e metropolitanas. A segunda modalidade é mais bem distribuída pelo território nacional em função do escoamento das cargas. É importante frisar que o ramo ferroviário passou por uma série de concessões na década de 1990, e por essa razão a relevância do setor privado para o desenvolvimento das ações no ramo é fundamental.

Essa relação pode ser facilmente observada pela Tabela 6. Com isso, é possível notar o baixo volume de investimentos públicos no período 2003-2007, apesar da trajetória crescente, quando comparado ao volume de recursos investidos pelo setor privado, a diferença é bastante significativa. No momento entre 2008 e 2013 há um considerável aumento do investimento público devido as atribuições do PAC. Nas palavras de Campos Neto (2014, p.18): “Esta maior intervenção pública nos investimentos é percebida pelo seu forte crescimento nos anos 2008, 2009 e 2010; as aplicações, que haviam passado de R\$ 730 milhões em 2007 para R\$ 1,21 bilhão em 2008, atingiram R\$ 3,05 bilhões em 2010”.

Tabela 6 - Investimentos no setor ferroviário entre 2003-2013 (R\$ bilhões)

Ano	Investimento total	Investimento público	Investimento privado
2003	2,25	0,26	1,99
2004	3,39	0,2	3,18
2005	5,38	0,38	5
2006	3,96	0,52	3,44
2007	4,46	0,73	3,73
2008	6,56	1,21	5,36
2009	4,63	1,32	3,31
2010	6,61	3,56	3,05
2011	6,95	1,75	5,2
2012	6,42	1,14	5,28
2013	7,3	2,3	5

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos por Cardoso Jr e Navarro (2016)

Os principais resultados no setor, na primeira fase do PAC (2007-2010), são os 909km de obras concluídas e 3.757km em andamento até dezembro de 2010. Já na segunda fase, 1.088 km foram concluídos, entrando em operação 855 km da Ferrovia Norte-Sul (FNS), de Palmas/ TO a Anápolis/GO, e a extensão de 247 km da Ferronorte, entre Alto Araguaia/MT e Rondonópolis/MT. Estão em andamento mais 2.677 km, como a Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul, de Ouro Verde/GO a Estrela d'Oeste/ SP, com 77% realizados, e o trecho da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, de Caetité/BA a Anápolis/GO, com 61% realizados. (Brasil, 2010)

Por fim, o ramo portuário também representou parte significativa dos projetos do Programa de Aceleração do Crescimento, em ambas fases do programa. No que tange aos investimentos no ramo, Campos Neto (2014) destaca a participação crucial do BNDES para o financiamento de projetos em portos, segundo o autor, o banco cobre em média 60% do valor dos projetos no ramo portuário. Da quantia programada para a infraestrutura de transporte pelo PAC 1, R\$58,3 bilhões, apenas R\$2,67 bilhões foram destinados ao ramo. Já na segunda fase do programa, entre 2011-2014, dos 104,5 bilhões destinados ao setor de transporte, R\$4,8 bilhões foram para o ramo portuário.

Ao fazer um balanço do setor de infraestrutura econômica à luz dos investimento do Programa de Aceleração do Crescimento, foi possível observar que o setor energético adquiriu, em ambas as fases, um maior aporte de recursos e maior relevância em termos de planejamento institucional. Com relação ao volume de investimentos, Campos Neto (2016) afirma que os projetos do setor de energia, especialmente em energia elétrica, apresentam maior retorno financeiro e por esse motivo conseguem maiores alavancagens e financiamentos. O mesmo não ocorre na infraestrutura de transporte, dada as características dos projetos, rodoviários, ferroviários, portuário, o retorno financeiro é menor.

De acordo com o exposto, é possível inferir que, apesar da substancial elevação nos investimentos na infraestrutura de transporte entre 2003 e 2010 e sua relativa estabilização entre 2010-2014, o volume das inversões no setor não fora suficiente, correspondendo à apenas 0,6% do PIB. Conforme pontuado por Campos Neto (2014), seria necessário “multiplicar por pelo menos quatro vezes o atual patamar de investimentos em transportes para conseguir eliminar os gargalos acumulados ao longo de 25 anos de subinvestimento” (Ibid:23). Quanto a composição dos investimentos no

setor, foi possível observar a significativa participação dos investimentos privados tanto no setor rodoviário quanto ferroviário e portuário, representando cerca de 46,8% - R\$109,7 bilhões, do total investido, contra 53,2% - 124,7 bilhões dispendido pelo governo federal no período analisado.

3.3 Considerações adicionais

Como já fora mencionado, brevemente, no primeiro capítulo desta pesquisa, o resgate do ambiente econômico brasileiro no início dos anos 2000 é indispensável para compreender o rumo das novas diretrizes desenvolvimentistas do período 2007-2014. O período Lula é geralmente reconhecido pela combinação de fatores que promoveram a redução da desigualdade e a expansão do mercado interno de consumo. Nesse contexto, pode-se dizer que foi o segundo mandato de Lula (2007-2010) que despontou as bases de sustentação para a nova corrente social-desenvolvimentista.

À luz do que fora debatido no primeiro capítulo, o social desenvolvimentismo estaria fundamentado, sobretudo, de acordo com Carneiro (2012), na ampliação do consumo de massas viabilizada pela melhoria na distribuição da renda das famílias. O emprego da melhoria da distribuição de renda como forma de promover um determinado ritmo de crescimento econômico se constitui como principal elemento que difere o social desenvolvimentismo do velho desenvolvimentismo. Cabe lembrar que este último tratava a questão distributiva de maneira implícita, uma vez que as análises do desenvolvimento latino-americano compreendiam uma perspectiva integrada, na qual englobava o funcionamento do sistema econômico como um todo.

Nos termos de Biancarelli e Rossi (2013, p.147): “O governo Lula é exemplo nítido de alterações graduais e importantes na estratégia de desenvolvimento que ocorreram a despeito das visíveis continuidades na gestão do regime macroeconômico⁹¹”. Mediante a tal afirmação, os autores destacam a tentativa do governo Lula em manter a sintonia entre uma boa gestão macroeconômica e uma estratégia de desenvolvimento econômica e social. Nesse sentido, a política de valorização do salário mínimo, a criação do Programa Bolsa Família, a expansão do crédito, e o aumento dos investimentos públicos se configuram como estratégias políticas fundamentais para explicar o dinamismo econômico, especialmente a partir de

⁹¹ No texto citado os autores fazem uma crítica referente ao regime macroeconômico e suas implicações no desenvolvimento econômico brasileiro.

2007. O PAC se insere nessa equação como peça fundamental da elevação dos investimentos do setor público, bem como no planejamento direcionado ao desenvolvimento. De acordo com os termos de Biancarelli e Rossi (2013, p.147):

Em termos mais exatos, é preciso que as políticas cambial, fiscal e monetária, que sozinhas não são condição suficiente para o desenvolvimento, criem condições mínimas (e o mínimo possível de constrangimentos) para os objetivos de mais longo prazo do país – a saber: a defesa do interesse e do espaço nacional, um papel relevante para a atuação do Estado, a sofisticação da estrutura produtiva e, o ponto destacado aqui, a redução das desigualdades sociais que caracterizam historicamente o Brasil.

O Programa de Aceleração do Crescimento passa, durante o período observado, por inúmeras modificações, tanto em termos de organização institucional quanto de volume de recursos aplicados. Foi enfatizado, ao longo do capítulo, que as duas fases do programa, 2007-2010 e 2011-2014, apesar de apresentarem objetivos similares quanto aos eixos de desenvolvimento setoriais, desfrutaram de ambientes econômicos distintos. Observou-se, na primeira fase do programa, um esforço por parte do governo federal em ampliar o escopo dos projetos contidos no programa, além do próprio esforço na execução financeira. Tendo em mente o quadro da economia internacional no período, o Programa de Aceleração do Crescimento também fora utilizado como uma das vertentes da política anticíclica.

No decorrer do primeiro governo Dilma Rousseff, notou-se a tentativa do governo em implementar um novo modelo de desenvolvimento, pautado, sobretudo, na reindustrialização. De acordo com a bibliografia revisada neste trabalho, no que tange a trajetória do investimento público, ocorreu um recrudescimento do espaço fiscal para execução dos investimentos públicos, o que afeta, conseqüentemente o desempenho do Programa de Aceleração do Crescimento. Nos termos de Carvalho (2018),

O governo incluiu no PAC uma série de despesas que não são investimentos propriamente ditos (como algumas despesas com saúde, educação, segurança e subsídios do programa Minha Casa Minha Vida) e em 2013-4 passou a considerar também as desonerações tributárias como despesas dedutíveis do resultado primário. Essas manobras criaram uma situação paradoxal, em que as despesas executadas no âmbito do PAC dobraram, mas os investimentos do governo central ficaram estagnados entre 2011 e 2014, como já descrito. Ou seja, a utilização desse tipo de artifício, além de prejudicar a transparência, não

serviu sequer para, em um contexto de desaceleração, abrir espaço fiscal para os investimentos públicos em infraestrutura. (Carvalho, 2018, p.90)

Em termos de execução do programa, o primeiro período observado (2007-2010) apresenta uma evolução de R\$7,3 bilhões em valores pagos pelo programa em 2007, para R\$20 bilhões no último ano. No segundo período (2011-2014), aos valores passam de R\$ 28 bilhões em 2011 para R\$57 bilhões em 2014, de acordo com dados apresentados por Cardoso Jr e Navarro (2016). Segundo os autores, “Vê-se que os valores nominais mais que duplicam, nas comparações ano a ano, em indicação clara de que o programa foi ganhando consistência e celeridade ao longo do tempo”. (Ibid:46)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista a principal motivação desta pesquisa, os diversos argumentos levantados ao longo deste trabalho serviram para nos encaminhar para a seguinte conclusão: O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79) se encaixa perfeitamente na concepção de velho-desenvolvimentismo tratada no primeiro capítulo, na conceituação de Fonseca (2015), um projeto deliberado em prol do desenvolvimento, intervenção estatal, crescimento através da indústria. Entretanto, isso é consenso na literatura econômica, não há questionamento, atualmente, sobre o lugar do II PND na história econômica nacional. Pretendeu-se, ao longo desta pesquisa, enquadrar o Programa de Aceleração do Crescimento como parte fundamental da retomada do desenvolvimentismo nos anos 2000. É evidente que em termos de ambição, objetivos e diretrizes, o II PND é superior, dada a pretensão do plano de reformular a matriz industrial brasileira através da reestrutura da oferta industrial. Contudo, os esforços do PAC em termos de articulação do Estado, em defesa de um robusto programa de investimentos em infraestrutura, planejamento e coordenação a níveis institucionais, e volume de recursos públicos, seja diretamente do governo federal, das empresas estatais ou com aporte do BNDES, podem ser descritos como um programa de cunho desenvolvimentista⁹².

Apesar deste trabalho não compreender todas as particularidades sobre participação da indústria no desenvolvimento brasileiro, deve-se destacar, também para fins de comparação entre os períodos observados, o papel da indústria de transformação. Tal observação é importante para diferenciar os conceitos de velho-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo. De acordo com Oreiro e Feijó (2010), a participação da indústria de transformação no PIB brasileiro em 1974 era de 31,7%, nos anos 2000, especificamente no de 2004, o número caiu para 23% do PIB⁹³. Diante disso, é possível constatar que no velho-desenvolvimentismo as raízes do setor industrial eram mais profundas, ou seja, acreditava-se o desenvolvimento do setor industrial seria a chave para a superação da condição de subdesenvolvimento dos países periféricos. O entendimento

⁹²Como já fora mencionado no primeiro capítulo, sobre a questão da indústria, há uma ampla discussão sobre a participação da indústria no desenvolvimento brasileiro recente, no qual envolve do debate sobre desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações.

⁹³ O trabalho de Oreiro e Feijó (2010) possui outros dados e debates acerca da possível desindustrialização brasileira.

de desenvolvimento no social-desenvolvimentismo ultrapassa a idealização do setor industrial e enfatiza os aspectos

Quanto ao cenário internacional, é interessante destacar que em ambos os momentos analisados nesta pesquisa, (1974-1979) e (2007-2014), o quadro econômico internacional passava de um período relativamente estável e favorável a economia brasileira para uma agitação que prejudicava o balanço de pagamentos, em especial a balança comercial. A resposta do governo brasileiro a crise do petróleo de 1973 deu-se através da “Estratégia de 1974”, na qual, em suma, consistia em um ajuste macroeconômico visando a desaceleração da economia e no combate ao déficit da balança comercial, além do programa de investimentos sintetizado pelo II PND. Mesmo apresentando origem distinta, a crise financeira de 2008 pode ser comparada a crise de 1973, especificamente, pela solução efetivada pelo governo federal a época: uma série de medidas anticíclicas que, juntamente a outras políticas sociais já em execução, realizaram um aumento expressivo dos recursos público para o setor de infraestrutura econômica (PAC)⁹⁴.

O estudo feito ao longo da pesquisa também revisitou a participação das empresas estatais na execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento e no Programa de Aceleração do Crescimento. A partir do exame dos investimentos realizados pelo setor produtivo estatal, conforme descrito por Reichstul e Coutinho (1998), foi possível concluir que na fase de desaceleração do II PND, a partir de 1976, a taxa de investimento do país manteve sua trajetória de crescimento graças aos investimentos das empresas estatais. Em termos quantitativos, a atuação das empresas do setor estatal no PAC não pode ser comparada ao II PND⁹⁵. Nesse ponto, cabe uma importante ressalva, que já fora citada ao longo do trabalho, ao tecer esse esforço de comparação é preciso considerar as mudanças verificadas após a instituição da Constituição Federal de 1988⁹⁶ e a Lei de

⁹⁴ Conforme a seção 3.1.3 deste trabalho, os mecanismos de enfrentando da crise não se basearam somente na elevação dos investimentos públicos. Segundo Carvalho (2018), a valorização do salário mínimo e das políticas de transferência de renda como o Bolsa Família, também ajudaram a evitar uma queda acentuada da demanda agregada.

⁹⁵ É sabido que, a partir de 1976 há um processo de reversão nos investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, em que o investimento público aumenta sua participação na FBCF da economia, ocupando o lugar do investimento privado. (Carneiro, 2002)

⁹⁶ A CF/1988 instituiu uma inflexão no sentido de democratização do Estado, Conforme apontado por Pires (2015, p.47): “Se por um lado, essa inflexão representa um dos mais importantes avanços sociopolíticos do país, por outro, introduziu complexidades e desafios não triviais para a produção de políticas públicas, sobretudo na área de infraestrutura”.

Responsabilidade Fiscal⁹⁷, principalmente no que tange a limitação do Estado brasileiro na realização de investimentos. Contudo, é possível admitir o esforço realizado pelas empresas estatais no período 2007-2014, segundo os dados apresentados, as estatais foram responsáveis por R\$175,9 bilhões na primeira fase do programa (2007-2010) e R\$261,2 bilhões na segunda fase (2011-2014).

Outro ponto de comparação relevante é a ativa participação do BNDES⁹⁸ em ambos os períodos abordados. No primeiro momento, 1974-1979, o banco atuou prioritariamente, mas não de forma exclusiva, no estímulo ao setor privado nacional através da oferta de linhas de crédito à setores estratégicos. Através da promoção de medidas como a transferência de recursos do PIS/PASEP da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil para o BNDE e o estabelecimento de subsídio creditício ao empresariado nacional via correção monetária fixada, é possível identificar os esforços do banco para com a estratégia do período. A abordagem do banco no período 2007-2014 é bastante similar. Observando os desembolsos realizados no período de maior abrangência do PAC, é possível notar o aumento dos valores aprovados e desembolsados pelo banco, bem como a atuação no período de vigência da crise financeira de 2008. A partir da crise financeira o BNDES também passou a receber grande aporte de recurso do Tesouro Nacional, o que possibilitou a política de empréstimos a juros subsidiados para o empresariado nacional.

No que tange ao desenvolvimento setorial, é imprescindível destacar alguns pontos antes de realizar a comparação proposta pela pesquisa. O II Plano Nacional de Desenvolvimento foi um plano de desenvolvimento majoritariamente voltado para o desenvolvimento da indústria nacional, apesar de contemplar diversos outros segmentos em seu documento original, quando se observa atentamente aquele período constata-se que a política industrial era o carro-chefe do plano. Dito isso, pode-se dizer, novamente, que o II PND se enquadra corretamente ao conceito do velho desenvolvimentismo, onde a superação da dependência externa só seria realizada através de mudanças estruturais provocadas por um intenso processo de industrialização. A situação muda de figura no Programa de Aceleração do Crescimento, conforme descrito por Bielschowsky (2013), as variáveis que dinamizam o social desenvolvimentismo são, produção e consumo de

⁹⁷ A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 estabeleceu parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro.

⁹⁸ BNDE quando for referente ao II PND, o “s” só fora incorporado à sigla em 1982.

massa, utilização dos recursos naturais e o investimento em infraestrutura. Por isso, ao revisar os investimentos em infraestrutura econômica, em ambos os projetos, é importante ter em mente que o PAC foi um programa voltado somente para o setor de infraestrutura (energética, social e urbana, logística), já na análise do II PND houve um esforço para resgatar alguns dos projetos ligados ao setor de infraestrutura energética e de transporte.

As análises setoriais foram centralizadas no ramo da energia e transporte, desse modo, o II PND apresentava uma política energética que desempenhou papel fundamental dentro da estratégia nacional. O objetivo maior do plano alterar drasticamente as fontes de energia do país, em magnitude e composição, e implementar um novo perfil industrial, conforme apontado por Lessa (1998). Em suma, o setor de energia foi dedicado a geração e consumo de energia elétrica, para o ramo da energia elétrica, ampliação da oferta interna de petróleo, diversificação das fontes internas de energia e redução da demanda interna pelo insumo, para o ramo petrolífero. No PAC, o foco do eixo energético previa o desenvolvimento no ramo de petróleo e gás natural, geração e transmissão de energia elétrica e prospecção e exploração para os combustíveis renováveis. Ao que parece, em ambos os momentos há uma dificuldade por parte do governo brasileiro para atender a demanda interna, especialmente no que tange a prospecção e produção de petróleo, no ramo elétrico há uma relativa evolução, tanto no II PND quanto no PAC, devido a construção e desenvolvimento de recursos hidroelétricos.

A comparação no setor de infraestrutura de transporte do Plano Nacional de Desenvolvimento e no Programa de Aceleração de Crescimento fica a cargo dos resultados no ramo ferroviário e marítimo, uma vez que o II PND atribuía ênfase a diminuição progressiva do setor rodoviário a favor do ferroviário e marítimo. Ao que tudo indica, a infraestrutura de transporte no Brasil, nos momentos observados, possui a mesma dificuldade na alavancagem dos investimentos. Dada a característica de menor retorno financeiro, a necessidade da participação do Estado, tanto em termos de planejamento quanto de execução, é fundamental para o desenvolvimento do setor.

Por fim, cabe lembrar que esta pesquisa trabalhou em cima da hipótese de que o período de 2007-2014 representou a tentativa e o êxito, em alguns aspectos, do governo federal em promover um novo formato de desenvolvimento econômico e social. Através da retomada do planejamento econômico em um vultoso programa de investimentos (PAC) públicos e privado, o Estado foi capaz de se articular a favor de um

desenvolvimento com inclusão social. Contudo, ao analisar as diferenças na condução da política econômica durante os dois espaços de tempo na análise do Programa de Aceleração de Crescimento, observou-se, nitidamente, que ao mudar os modelo de desenvolvimento praticado no período Lula, a gestão Dilma Rousseff comprometeu uma das principais variáveis do desenvolvimentismo praticado, o investimento público.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. **O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49 n.1, p. 73-90, 2015.

ALMEIDA, J.G. (2010) **Como o Brasil superou a Crise.** In: Dossiê da crise II. Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro

ARAUJO, V. L.; GENTI, D. L. (2011) **Uma análise da resposta da política econômica brasileira à crise financeira internacional.** Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, São Paulo, v. 12.

ARAUJO, V. L. (2018) **A macroeconomia do governo Costa e Silva (1967-1969).** Niterói: Universidade Federal Fluminense/Faculdade de Economia, Texto para Discussão nº 336.

BARBOSA, N. (2013) **Dez anos de política econômica.** In: SADER, E. (org.) 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo.

BATISTA, J. C. (1987) **A estratégia de ajustamento externo no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.** Revista de Economia Política, v.7, n.2.p.66-80.

BIANCARELLI, A. M.; ROSSI, P. L. (2013). **A política macroeconômica em uma estratégia social desenvolvimentista.** In FONSECA; A. FAGNANI, E. (Org.). Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania - Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho. 21 1ed.São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, vol. 1, p. 147- 16

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro: Record, 2000, 2 volumes.

_____. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual.** Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.828).

_____. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** – 3.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BNDES (2002) **um banco de idéias: 50 anos refletindo o Brasil /** Organizadores Dulce Corrêa Monteiro Filha, Rui Lyrio Modenesi. – Rio de Janeiro: BNDES.

_____. (2015) **Relatório de efetividade 2007-2014, a contribuição do BNDES para o desenvolvimento nacional.** BNDES, Rio de Janeiro.

BONELLI, R. e MALAN, P.S. (1976) **Os Limites do impossível: notas sobre o balanço de pagamentos e indústria nos anos 70.** Pesquisa e Planejamento Econômico, v.6, n.2, Rio de Janeiro.

BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND),** Brasília, setembro de 1974.

BRASIL. (2005) **Projeto piloto**: relatório de progresso no 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; MP.

_____. **PAC 1**: balanço de 4 anos [2007-2010]. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010.

_____. **Relatório anual de avaliação do PPA** [2012-2015] – ano-base 2012. Brasília: SPI/MP, v. 1, 2013.

_____. **PAC 2**: balanço de 4 anos [2011-2014]. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 11o Balanço, 2014a.

_____. **Relatório anual de avaliação do PPA** [2012-2015] – ano-base 2013. Brasília: SPI/MP, v.1, 2014b

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. In: DELORME PRADO, Luiz Carlos (Org.); D'AGUIAR, Rosa Freire (Ed.). Desenvolvimento econômico e crise. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012. p. 37-65.

CAMPOS NETO, C. A. S. **Investimentos na infraestrutura de transportes: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016**. Brasília: Ipea, dez. 2014. (Texto para Discussão, n. 2014).

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174).

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise – a economia brasileira no último quarto do século XX**. SP: Ed. Unesp – Unicamp – IE, 2002.

_____. **Velhos e novos desenvolvimentismos**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, número especial, 2012.

CARNEIRO, Dionísio D. (2014) **Crise e esperança: 1974-1980**. In: Abreu, M. de P. (org.) A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo, 2018.

CASTRO, A. B; SOUZA, F. (1985) **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. São Paulo: Editora Paz e Terra.

CEPAL. **A hora da igualdade: Brechas por cerrar, caminhos por abrir**. Brasília: Cepal, 2010.

CEPAL. **Estudo econômico da América Latina**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 137-178.

DATHEIN, R. (2005) **Sistema Monetário Internacional e Globalização Financeira nos Sessenta Anos de Bretton Woods**. Revista Soc. bras. Economia Política. Rio de Janeiro, nº 16, p. 51-73, junho 2005.

EICHENGREEN, B. (1995) **História e reforma do sistema monetário internacional**. Economia e Sociedade, n. 4

FILHO, A.G. **Presença e ausência do Estado na trajetória da indústria da construção naval brasileira - 1959-1989**. In: *Revista Nova Economia*, v.24. Belo Horizonte Maio/agosto, 2014.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo: A construção do conceito**, Texto para Discussão, No. 2103, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. SP: Companhia Editora Nacional. 1959.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FRISCHTAK, C.; NORONHA, J. **PAC: avaliação do potencial de impacto econômico**. Brasília: CBIC, 2016.

GASPARI, E. (2014) **A ditadura envergonhada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2ª Ed. rev.

Giambiagi, F. (2011) **Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula**. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, B. C.; HERMANN, J. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus.

HERMANN, J. (2005) **Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa, (1974/1984)**. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, B. C.; HERMANN, J. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus.

LAGO, L. C. L. (2014) **A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973**. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier.

LESSA, C. (1978). **A estratégia de desenvolvimento, 1974/76: sonho e fracasso**. Campinas: IE- UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas/ Instituto de Economia.

_____. (1981) **O Plano de Metas – 1957/60**. In: *Quinze Anos de Política Econômica*. Editora Brasiliense, 1981, p.27-117.

_____. (1997) **Visão crítica do II PND**. Tibiriçá, ano II, n.6, jan/mar.

LOPES, F.C. (2004) **O Conflito entre a exploração offshore de petróleo e a atividade pesqueira artesanal**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ.

- MACARINI, J.P. (2011) **Governo Geisel: transição político-econômica? um ensaio de revisão**. In: Revista de Economia Contemporânea, v. 15, n. 1, p. 30-61, Rio de Janeiro.
- MANTEGA, G. A **Economia Política Brasileira (1984)**. Rio de Janeiro, editora vozes.
- MANTEGA, G. (1997) **O governo Geisel, o II PND e os economistas**. Núcleo de Pesquisas e Publicações – EAESP/FGV. Relatório de Pesquisa nº3.
- MALAN, P., BONELLI, R. (1983) **Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 1970 aos anos 1980**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes.
- MATTOS, F.A.M. **O debate sobre distribuição de renda ao longo do processo de desenvolvimento econômico do Brasil**. Revista da ABET, v. 16, n. 1, janeiro /junho de 2017.
- MORA, M. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro, 2015.
- ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2016.
- OREIRO, J. L. C.; FEIJÓ, C. **Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 30, n. 2, 2010.
- OREIRO, J. L. (2010) **A Crise na Europa e os Dilemas da Espanha**. In: Dossiê da crise II. Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro.
- PINTO, Aníbal. **Natureza e implicações da "heterogeneidade estrutural" da América latina**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 567-588.
- PIRES, R. R. C. (2015) **Por dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores**. Brasília: Ipea.
- PREBISCH, R. **O Desenvolvimento Econômico da América latina e alguns de seus problemas principais**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.
- REICHSTUL, H. P; COUTINHO, L.G. (1983) **Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise**. In: COUTINHO, Renata; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Desenvolvimento capitalista no Brasil: Ensaio sobre a crise. Vol. 2. São Paulo: Brasiliense.
- REIS, C. F. B. (2008) **Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista**. Revista Oikos (Rio de Janeiro), v. VII, p. 53-78.
- ROSSI, P. (2015) Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Ipea, jan. (Texto para Discussão, n. 2.029).
- SAES, F. & SAES, A. M. (2013) **História econômica geral**. São Paulo: Saraiva.

SERRA, José. (1982) **Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra**. Revista de Economia Política, v. 2/2, n. 6, p. 5–45.

SINGER, A. (2012) **Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras.

_____. (2015) SINGER, A. **Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)**. Novos Estudos, São Paulo, n. 102, p. 43-71.

SINGER, P. (1976) **A crise do “milagre”. Interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SKIDMORE, T. (1988) **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TAVARES, M. C. (1978) **Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira**. Rio de Janeiro

TAVARES, M.C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 217-238.

TREBAT, T. (1980) **Uma avaliação do desempenho econômico das grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75**. In: *Pesq. Plan. Econ.* Rio de Janeiro, 10(3), p.813-850.

VELLOSO, J.P.R (1998) **A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND**. Revista de Economia Política, V.18, n.2, pp 133-144.

_____. (1986) **O último trem para Paris: de Getúlio a Sarney: "milagres," choques e crises do Brasil moderno**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

_____. (2011) **A solidão do corredor de longa distância: Brasil – novo modelo de desenvolvimento, para criar a “era das grandes oportunidades, rumo ao país desenvolvido”**. – Brasília: Ipea.

VELOSO, F.A.; VILLELA, A; GIAMBIAGI, F (2008). **Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica**. *Rev. Bras. Econ.* vol.62, n.2, pp.221-246.

VILLELA, A. **Dos “Anos Dourados” de JK à crise não resolvida**. In: Giambiagi, F et alli (orgs) *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2005

WROBEL P. S. (1986) **A questão nuclear nas relações Brasil-EUA**. Dissertação de mestrado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro.