

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Sócio - Econômico
Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais
Curso de Graduação em Ciências Econômicas

JOÃO PAULO RECO DE OLIVEIRA

ATUAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL NO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DO II PLANO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO: 1974/1979

Florianópolis

2014

JOÃO PAULO RECO DE OLIVEIRA

ATUAÇÃO DO BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL NO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DO II PLANO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO: 1974/1979

Monografia apresentada ao departamento do
Curso de Ciências Econômicas e Relações
Internacionais da Universidade Federal de Santa
Catarina para obtenção do título de bacharel em
Ciências Econômicas

Orientador: Prof^o. Dr. Silvio Antônio Ferraz
Cário

Florianópolis

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota **10** ao aluno João Paulo Reco de Oliveira na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Silvio Antonio Ferraz Cario
Orientador

Prof. Marcelo Arend
Membro da Banca

Prof. Pablo Fellipe Bittencourt
Membro da Banca

“O desenvolvimento, na realidade, diz respeito às metas da vida. Desenvolver para criar um mundo melhor, que responda às aspirações do homem e amplie os horizontes de expectativas. Só há desenvolvimento quando o homem se desenvolve”

(Celso Furtado)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, a Deus, sem Ele nada teria sentido e nada seria possível. Aos meus pais, João e Regina, que se sacrificaram, se doaram e abriram mão de seus próprios sonhos para que eu pudesse realizar o meu, espero que esse esforço tenha valido a pena. A minha irmã, Elen, que mesmo distante a maior parte do tempo esteve ao meu lado quando eu precisei, me apoiando e ajudando. A minha namorada Samara, que esteve comigo durante 3 anos e 6 meses desses 5 anos de faculdade, sem suas intermináveis revisões de textos, sua pronta ajuda quando necessário, suas conversas e seu apoio emocional e acadêmico esse trabalho não seria possível, a tudo que você fez e faz, muito obrigado. Aos meus queridos amigos, tanto o ciclo de amizade de “Floripa”, quanto os da minha cidade natal Mogi Guaçu, meu muito obrigado, as risadas e bons momentos contribuíram para meu crescimento pessoal. Ao professor Sílvio, orientador desse trabalho, os anos de convivência possibilitaram a ultrapassagem da fronteira de relacionamento professor-aluno para uma relação de amizade. Agradeço, por fim, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que esse momento tão esperado se concretizasse. A todos um forte abraço e o meu muito obrigado.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as principais ações do BNDES no financiamento do II PND. Em 1974 Geisel assume a presidência do Brasil em um contexto internacional conturbado, desembocando no fim do padrão de Bretton Woods. O período anterior foi conhecido como “Milagre Econômico Brasileiro” marcado por forte crescimento. Os diversos setores da economia foram beneficiados com políticas específicas. Entretanto, o cenário interno é assinalado pela elevação do patamar inflacionário e pela piora do saldo do balanço de pagamentos. Sobre esse aspecto, o governo possuía duas opções em 1974, isto é, frear a economia ou manter o nível de investimento. O II PND foi à resposta do governo em manter a estratégia de crescimento. O plano tinha como objetivo central superar alguns pontos históricos de estrangulamento da economia brasileira, como a indústria de insumos básicos, de equipamentos básicos, a questão energética, a questão tecnológica, dentre outros. Nesse sentido, seria necessário um agente interno responsável por financiar os projetos do II PND, definindo, portanto, seu padrão de financiamento. O BNDES foi capacitado para esse fim, primeiramente houve uma elevação de suas fontes de recursos com a transferência da arrecadação do PIS/PASEP do Banco do Brasil para seu passivo. Além disso, criaram-se três novas subsidiárias, a saber, EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA, e a já existente FINAME foi fortalecida no intuito de aumentar o raio de manobra do Banco, formando o Sistema BNDES. As leituras e compilação dos dados presentes nos relatórios de atividades do Banco comprovam que a atuação do mesmo convergiu com as propostas do II PND, só assim foi possível algumas conclusões e realizações das metas do plano.

Palavras-chave: Geisel, II PND, Padrão de Financiamento, FINAME e BNDES.

ABSTRACT

The current study aims to analyze the actions of the BNDES in financing II PND. In 1974 Geisel becomes president of Brazil in a troubled international context, ending at the end of the Bretton Woods standard. The previous period was known as "Brazilian Economic Miracle" marked by strong economic growth. Different sectors of the economy have benefited from specific economic policies. However, the domestic scene is marked by rising inflation level and the worsening of the balance of payments. On this point, the government had two options in 1974, stopping the economy or maintain the level of investment. The II PND was the response of the government to maintain its growth strategy. The plan had as its central objective to overcome some historical bottlenecks of the Brazilian economy and the industry of basic supplies, basic equipment, energy issues, technology issues, among others. In this sense, it would take a charge of finance projects II PND, thus defining their standard of internal financing agent. The BNDES has been trained for this purpose, first there was a rise in its funding sources with the transfer of the collection of PIS / PASEP the Bank of Brazil to its liabilities. In addition, they have created three new subsidiaries, namely EMBRAMEC, FIBASE and IBRASA, and already there FINAME was strengthened in order to increase the turning radius of the Bank and forming the BNDES System. Readings and compiling the data found in reports of the Bank's activities show that the performance of the same converged with the proposals of the II PND, so it was only possible to some conclusions and achievements of the goals of the Plan.

Keywords: Geisel, II PND, Standard Finance, FINAME and BNDES

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro síntese das principais políticas adotadas no período 1967/1973	53
Quadro 2 - Quadro síntese das principais políticas adotadas no período 1974/1979	63
Quadro 3 - Quadro síntese das principais ideias dos autores utilizados nesse capítulo	89
Quadro 4 - Programas do 1º Plano Quinquenal de Ação do BNDES, 1974/1978	97
Quadro 5 - Quadro síntese das principais ações desenvolvidas pelo BNDES, 1974/1979	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores econômicos do período 1967/1973.....	48
Tabela 2 - Indicadores econômicos do período 1974 /1980.....	62
Tabela 3 - Principais investimentos para a indústria propostos pelo II PND.....	67
Tabela 4 - Expectativas do II PND quanto a agropecuária.....	68
Tabela 5 - Metas Energéticas do II PND.....	69
Tabela 6 - Principais metas do II PND para o setor de transportes.....	72
Tabela 7 - Fontes de recursos do BNDES, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2013).....	100
Tabela 8 - Desembolsos efetivados do Sistema BNDES segundo os gêneros e ramos de atividades, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2013).....	103
Tabela 9 - Valor das operações aprovadas e dos desembolsos efetivados pelo Sistema BNDES, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2013).....	105
Tabela 10 - Desembolsos efetivados das subsidiárias segundo os gêneros e ramos de atividades, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2013).....	106

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 – Transações correntes e conta capitais do balanço de pagamentos brasileiro, 1967/1973 (US\$ Milhões)	52
Gráfico 2 – Transações correntes e conta capitais do balanço de pagamentos brasileiro, 1974/1980 (US\$ Milhões)	58
Gráfico 3 - Evolução da colaboração financeira do sistema BNDES, aprovada em benefícios dos setores público e privado (R\$ Milhões de 2013 e %)	101
Gráfico 4 - Desembolsos efetivados pelo Sistema BNDES segundo as regiões, 1974/1978 (%)	104
Gráfico 5 – Relação Desembolsos do Sistema BNDES/FBKF, 1975/1979 (%).....	107
Figura 1 – Institucionalidade do II PND e da política industrial do período.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BEFIEX - Comissão para a Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CACEX – Carteira de Comércio Exterior

CAMOB - Caixa de Mobilização Bancária

CARED - Carteiras de Redescoto

CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico

CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial

CDS – Conselho de Desenvolvimento Social

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico

CPA - Conselho de Política Aduaneira

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica

EMBAMEC - Mecânica Brasileira S.A

FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FBKF – Formação Bruta de Capital Fixo

FIBASE - Insumos Básicos S.A.

FINAC – Programa de Financiamento a Acionistas

FINAME - Agência Especial de Financiamento Industrial

FIPEME - Programa de Financiamento às Pequenas e Médias Empresas

FMRI – Fundo de Modernização e Reorganização das Indústrias

FUNAR - Fundo Agroindustrial de Reconversão

FUNDEPRO - Fundo de Desenvolvimento da Produtividade

FUNTEC - Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE - Instituto Brasileiro de Economia e Estatística

IBRSA - Investimentos Brasileiros S.A.

II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

JK – Juscelino Kubistchek

LTNs - Letras do Tesouro Nacional

MDIC - Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior

ORTNs - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBDCT - Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

PCO - Programa de Operações Conjuntas

PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

POLAMAZÔNIA - Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLOCENTRO – Programa Especial de Desenvolvimento do Centro Oeste

POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PROCAP – Programa Especial de Apoio a Capitalização da Empresa Privada Nacional

SELA - Sistema Econômico Latino Americano

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito

SUNAMAM – Superintendência Nacional da Matinha Mercante

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Tema e problema de pesquisa.....	16
1.2 Objetivos.....	19
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos Específicos	19
1.3 Justificativa.....	19
1.4 Aspectos Metodológicos.....	20
1.5 Estrutura do Trabalho	23
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 O papel e a importância do crédito para o desenvolvimento da economia capitalista para Marx	24
2.1.1 Dinheiro, suas funções e preço	24
2.1.2 Meio de circulação, entesouramento e a nova função do dinheiro como meio de pagamento.....	26
2.1.3 Crédito e seu papel para a produção capitalista.....	28
2.2. Crédito e desenvolvimento econômico para Schumpeter.....	31
2.2.1 Fluxo circular: a análise estática da vida econômica.....	31
2.2.2 O processo dinâmico do desenvolvimento econômico.....	33
2.2.3 A importância e o papel do crédito para o desenvolvimento econômico.....	35
2.3 Financiamento e crédito para Keynes.....	37
2.3.1 Um novo paradigma: o princípio da demanda efetiva e a definição de renda, poupança e investimento	38
2.3.2 O crédito e seu papel como financiador do investimento.....	42
2.4 Síntese conclusiva	44
3 O II PND COMO UM PROCESSO HISTÓRICO: CONJUNTURAS POLÍTICA E ECONÔMICA DO PERÍODO 1974/1979	46
3.1 Antecedentes: inflexões e políticas econômicas nos anos do “Milagre Econômico Brasileiro” – 1967/1973	46
3.2 Ruptura ou continuidade: o Governo Geisel – 1974/1979	53
4 A ESTRATÉGIA DO GOVERNO GEISEL EM 1974: O II PND	65
4.1 O II PND.....	65
4.1.1 Estratégias Industrial e Agropecuária.....	66
4.1.2 A Política de Energia.....	69

4.1.3 Política Científica e Tecnológica.....	70
4.1.4 Integração Nacional.....	71
4.1.5 Estratégia de Desenvolvimento Social	73
4.1.6 Integração com a economia internacional.	74
4.2 O aparato institucional da nova estratégia de desenvolvimento.....	75
4.3 Resgatando o debate político e econômico do II PND	78
5 A ATUAÇÃO DO BNDES NO II PND	90
5.1 Aspectos da trajetória percorrida pelo BNDES: 1952/1974.....	90
5.2 BNDES e o II PND: análise pela ótica da sua diretoria	96
5.3 BNDES e o II PND: análise dos dados	99
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
REFERÊNCIAS	114

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e problema de pesquisa

O processo de desenvolvimento econômico brasileiro, durante toda sua trajetória, esteve fortemente influenciado pela atuação do Estado nacional. As transformações institucionais e a inflexão ideológica pró-desenvolvimentismo lançaram, em 1930, as novas bases para que se iniciasse no Brasil um novo paradigma de crescimento voltado para a industrialização. A formação da indústria brasileira, em um primeiro momento restringida, se completa durante o Plano de Metas no governo Juscelino Kubistchek (JK). Nesse importante programa a indústria pesada se solidifica, integralizando sua matriz.

O Brasil, a partir desse momento entra em um período de instabilidade política, social e econômica desembocando no golpe militar de março de 1964. Em seu primeiro governo foram realizadas reformas políticas de caráter restritivo, sobre a égide do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), a fim de controlar a inflação e também reformas institucionais, sendo assim o crescimento foi deixado de lado. Diante deste novo arranjo as políticas econômicas foram reforçadas, fazendo com que o país entrasse em um novo ciclo de desenvolvimento nos governos militares de Costa e Silva e Médici.

Esse importante período ficou conhecido como “milagre econômico brasileiro”, o Brasil alcançou, entre 1968 e 1973, um crescimento médio de 11,2% ao ano, com o auge de 14% em 1973. Os diversos setores foram beneficiados com políticas específicas. A agricultura recebeu um grande volume de crédito, principalmente em 1971, alcançado um pico de crescimento de 10,2%. A indústria como um todo apresentou grande ritmo no período, passando de um patamar de 2,2% ao ano em 1967 para 16,6 em 1973. A indústria de transformação, por sua vez, cresceu à taxa média de 13,3% ao ano e a indústria de construção a taxa média de 15% ao ano. O setor terciário também elevou-se, tendo como locomotiva o comércio (crescimento anual de 11,1%) e o de transportes e comunicações (crescimento de 13% ao ano) (LAGO, 1990).

A recuperação da indústria durante os anos do “milagre” estava assentada sob o setor de bens de consumo duráveis. A reforma fiscal e financeira de 1966; a reestruturação dos preços dos serviços de utilidade pública e o programa de energia elétrica; o novo sistema de crédito ao consumidor; o sistema de habitação; os diversos incentivos à exportação; e a política de salários e de financiamentos reanimam o setor industrial nacional, possibilitando esse alto crescimento observado (TAVARES; BELLUZO, 1998). Todavia, o processo inflacionário começa a preocupar as autoridades econômicas nesse momento.

Em 1973, ocorre uma elevação do preço do petróleo, ocasionando uma alta de diversos produtos da pauta de importação brasileira. Além disso, o cenário internacional foi marcado pela desaceleração do crescimento nos países centrais. De acordo com Carneiro (2002), a segunda metade da década de 1970 marca a crise do padrão instaurado em Bretton Woods. Nesse momento o comércio mundial perde dinamismo e a inflação e as taxas de juros passam para patamares mais elevados. A grande elevação do preço do petróleo ocasionou uma reversão nas taxas de acumulação e colocou a crise energética em destaque (COUTINHO, 1998).

Diante dessas novas circunstâncias impostas pela conjuntura internacional e nacional, o governo brasileiro em 1974 deveria agir. A ideia de conter a economia não era vista com bons olhos pelas autoridades, políticas de caráter restritivas iriam frear o crescimento e inserir o Brasil em uma recessão. Sendo assim, optou-se pela continuidade, evitando a ruptura. Essa estratégia é legitimada através do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), ambicioso plano de governo, com a forte atuação do Estado, tendo como principais objetivos: consolidar uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva; concentrar esforços na política de energia; fortalecimento da política científica e tecnológica; esforço na área de integração nacional; criar estratégias de desenvolvimento social; e fomentar a integração com a economia mundial (II PND, 1975)

Para que a nova estratégia se viabilizasse o governo criou, reformulou ou reforçou instituições e instrumentos de política industrial, além disso, seria necessário que as agências públicas se adequassem as novas hierarquias de interesses. O primeiro ponto da reforma consistiu na criação da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), simultaneamente foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Essas duas instituições se tornaram as mais importantes no que tange formulação e execução das medidas econômicas orientadas pelo II PND. Diversos outros órgãos e instituições foram criadas ou reformuladas, dentre eles podemos citar o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), órgãos regionais e órgãos setoriais (ALVES PINTO, 1985).

A análise dos resultados do plano é motivo de controvérsia na literatura econômica. Dentre os principais autores que tratam do assunto é possível observar dois grupos distintos, de um lado estão aqueles que afirmam que o II PND foi um fracasso, de outro lado estão aqueles que afirmam seu sucesso. Lessa (1988), alega que o plano não foi capaz de solidificar um novo padrão de industrialização como proposto, tornando-se “letra morta” já em 1976. Para Alves Pinto (1985) o plano fracassou pois a sua implementação gerou conflitos entre os setores dominantes e o Estado, quebrando pactos sociais historicamente existentes. De acordo

com Maciel (1999), a campanha contra a estatização da economia iniciada em 1974 não permitiu que a empresa estatal fosse a líder da nova estratégia. Por fim, para Arend (2009), o II PND não criou as bases necessárias para que o Brasil se inserisse em um novo paradigma tecnológico mundial, isto é, a microeletrônica.

Em contrapartida a essas teses, Castro e Souza (1985) acreditam que o plano obteve êxito. A estratégia de 1974 abortou a reversão cíclica e permitiu a sustentação de taxas de crescimento elevadas até o final da década de 1970 e início de 1980. Segundo os autores o II PND alterou sim a estrutura produtiva nacional. Prado (1994), por sua vez, procura encontrar um meio termo para as concepções de Lessa (1988) e Castro e Souza (1985), para ele os resultados do plano possui um duplo aspecto. Falhou em criar um novo padrão de industrialização, entretanto, o investimento público continuou, fortalecendo a capacidade produtiva do Estado e da indústria privada nacional, sendo assim, o II PND não acaba em 1976.

Entretanto, apesar desse debate, é indiscutível o grau de planejamento do plano, a institucionalidade criada é um exemplo claro disso. Sendo assim, as metas estavam estabelecidas e as bases institucionais alicerçadas, bastava definir seu padrão de financiamento. O governo brasileiro definiu que a empresa pública seria financiada através de empréstimos externos, dado a nova “janela de liquidez” existente no cenário mundial. Do ponto de vista do financiamento interno, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹ foi capacitado para assumir esse importante papel para o desenvolvimento econômico e industrial, fornecendo linhas de crédito de longo prazo para a empresa privada. Se tornando o principal agente interno dentro do padrão de financiamento do II PND.

O Banco foi criado em 1952 como forma de solucionar problemas de mobilização e gestão de recursos advindos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU). Suas atividades iniciais eram voltadas para a infraestrutura e seus recursos disponibilizados quase que exclusivamente para o setor público. Todavia, esse quadro começa a se modificar a partir de 1964, com a ruptura completa durante o II PND. O BNDES, passa a investir fortemente em insumos básicos e bens de capital, isto é, setores prioritários do plano.

No intuito de exercer o papel que lhe foi dado o Banco criou seu 1º Plano Quinquenal de Ação, as diretrizes desse documento iam de encontro com os objetivos traçados no II PND. O governo brasileiro, por sua vez, capacitou sua fonte de recursos, transferindo as arrecadações do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do

¹ Criado inicialmente com o nome de BNDE, o “S” de social só foi incluindo em 1982, para tanto, neste trabalho será utilizado o nome do Banco hoje, isto é, BNDES.

Patrimônio do Servidor Público (PASEP) para seu passivo. Além disso, foram criadas três subsidiárias que tinham o objetivo principal de capitalizar empresas nacionais. Essas novas empresas, somadas a já existente Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e o próprio Banco, formariam o Sistema BNDES.

Considerando que o II PND representou um importante momento histórico para o processo de desenvolvimento econômico e social brasileiro. E, independente do debate teórico sobre seus resultados, o BNDES representou papel central em seu padrão de financiamento. A fim de concluirmos se o banco cumpriu ou não a função que lhe foi dada, procura-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: *quais foram as ações desenvolvidas pelo BNDES no período 1974-1979 para a realização do II PND?*

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

A presente pesquisa pretende elaborar um estudo com o objetivo de identificar a atuação do BNDES durante o II PND, compreendendo os anos de 1974 a 1979. Essa análise é essencial para concluirmos se o Banco exerceu ou não o papel que lhe foi dado.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Realizar um resgate histórico das conjunturas política e econômica brasileira no período 1967/1979.
- Apresentar o II PND, abrangendo seu conteúdo e seu significado, além de resgatar o debate sobre seus resultados.
- Analisar o padrão de financiamento do BNDES durante o II PND.

1.3 Justificativa

O II PND e o Plano de Metas podem ser considerados como os únicos planos de desenvolvimento que realmente mudaram a estrutura econômica brasileira. A matriz energética brasileira e a indústria de base sempre foram pontos de estrangulamento que impedem o crescimento sustentado do país. O objetivo do II PND era justamente contornar esse problema superando a dependência do petróleo importando, diversificando a matriz

energética e também constituindo a indústria de bens de capital e de bens intermediários no longo território brasileiro.

Entretanto, para tal objetivo se concretizar seria necessário, além do endividamento externo, um agente interno que possuísse recursos para financiar os ambiciosos projetos do II PND. O Brasil, historicamente, possui deficiências no que tange o financiamento, principalmente o de longa maturação, porém o agente “eleito” foi o BNDES, o governo repassou as arrecadações do PIS e do PASEP para o Banco, aumentando, portanto, seu raio de manobra ao elevar seu passivo.

Nesse sentido, analisar quais os setores mais beneficiados pelos financiamentos do BNDES possibilita entender se houve ou não convergência entre os objetivos do Plano e seu agente financiador.

1.4 Aspectos Metodológicos

Para iniciar o presente trabalho, que tem por objetivo avaliar as ações desenvolvidas pelo BNDES para a realização do II PND, é preciso conhecer o objeto de estudo. “Para conhecer realmente um objeto é preciso estudá-lo em todos os seus aspectos, em todas as suas relações e todas as suas conexões” (GIL, 1999, p.32). Para tanto, será feita uma pesquisa bibliográfica e coleta e análise de dados.

A característica de abordagem ao tema deu-se a partir da análise histórica do período em questão, 1974 a 1979. De acordo com Marconi e Lakatos (2003), este método explicativo consiste em investigar acontecimentos no passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje. Numa perspectiva analítica explicativa, Gil (1998), destaca que este tipo de pesquisa possui a preocupação central de identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Visando atender o objetivo proposto no trabalho utiliza-se a pesquisa bibliográfica. De acordo com Marconi e Lakatos (2003), a importância da pesquisa bibliográfica se dá pelo fato da mesma ser um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados. Com isso ela fornece dados atuais e relevantes relacionados com o tema. Segundo os autores: “O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 158). Com isso, o presente trabalho trata de assuntos como: A definição e a importância do crédito para Marx, Schumpeter e Keynes. As principais inflexões políticas e econômicas do período analisado. Os objetivos do II PND, incluindo uma

análise de todo seu aparato institucional, assim como seus resultados. Por fim, análise qualitativa e quantitativa da atuação do BNDES durante o II PND, tanto pela ótica de seus dirigentes como pela análise dos dados.

O referencial teórico do trabalho tratou do significado do crédito para economistas clássicos. Primeiramente, usou-se a abordagem marxista, suas definições de dinheiro, preço, circulação das mercadorias e o papel do crédito para o desenvolvimento capitalista. Em seguida, procurou-se explicar a concepção do crédito pela ótica schumpeteriana, para tanto foi realizado uma distinção entre a análise estática da vida econômica e o processo dinâmico do desenvolvimento, sendo que o crédito possui papel central nessa distinção. A última parte do capítulo está relacionada com a definição de crédito na teoria keynesiana e sua importância em financiar o investimento produtivo

A pesquisa bibliográfica foi feita, portanto, por meio de autores que fizeram uma análise teórica sobre esses temas citados anteriormente, como Marx (2008, 2011), Germer (1995), Schumpeter (1992), Keynes (1996, 2010a, 2010b). Segundo Minayo et al (1999, p.53), “a pesquisa bibliográfica coloca frente a frente os desejos do pesquisador e os autores envolvidos em seu horizonte de interesse”.

Definido o método, para atender os objetivos específicos do trabalho, buscou-se condensar e identificar os fatores que influenciaram os governos brasileiros durante 1967 a 1979. Como forma de atender o primeiro objetivo, ou seja, analisar o período em que o II PND foi implantado (1974/1979), tal como seus antecedentes (1967/1973) foram coletados e analisados dados quantitativos, dentre eles estão: Produto Interno Bruto (PIB), Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), exportações e importações, inflação, dentre outros. Como fonte para esses dados cita-se: Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sistema ALICEWEB do Ministério de Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC), além do livro “A ordem do Progresso” (1990), onde estão inseridos diversos dados do período analisado.

Além destes, como forma de dar um caráter qualitativo para o primeiro objetivo do trabalho, a pesquisa bibliográfica se fez presente. No intuito de entender como se comportou os principais indicadores no período, tal como as principais políticas econômicas: monetária, fiscal e externa, uma série de autores foram analisados. Dentre eles podemos citar: Lago (1990), Macarini (2000, 2005, 2007, 2008), Carneiro (1990), Carneiro (1991, 2002), Cruz (1995, 1998), Tavares e Belluzzo (1998), Cardoso de Mello e Belluzzo (1998), Reichstul e Coutinho (1998), Mendonça e Miyamoto (2011), Coutinho (1998), Bonelli e Malan (1976), Coutinho e Belluzzo (1998)

O segundo objetivo, busca verificar a abordagem do II PND, qual o seu significado, o aparato institucional utilizado e, como forma de agregar conteúdo ao trabalho, realizou-se um resgate do debate de seus principais resultados. Para tanto, foram utilizadas dissertações, teses, artigos e livros que tratam do tema em questão, também recorreu-se a leitura do próprio documento. A pesquisa bibliográfica neste ponto se resume a: Costa (1994), Lessa (1988), Alves Pinto (1985), Maciel (1999), Castro e Souza (1985), Prado (1994), Arend (2009), Carneiro (2002) e o II PND (1975).

Por fim, no intuito de encontrar resposta para a pergunta desse trabalho e para o terceiro objetivo específico, a pesquisa foi dividida em três etapas. Em um primeiro momento, realizou-se um breve histórico de atuação do BNDES, desde a sua criação até 1973. Utilizando-se mais uma vez de pesquisa bibliográfica como: Bielschowsky (2004), Draibe (2004), Vianna (1990), Redivo (2002), Diniz (2004), Sochaczewski (1993), Araujo (2007), Prochnik (1995), BNDES (1992) e Monteiro Filha (1995). Em segundo lugar, todos relatórios de atividade do Banco para os anos estudados, 1974 a 1979, foram analisados. Com isso foi possível criar uma explicação qualitativa da atuação do BNDES pela ótica de seus dirigentes

A terceira etapa responsabilizou-se por responder se o BNDES cumpriu ou não seu papel, para tanto foi necessário captar e tabular os dados relacionados com sua atuação. Todos os valores dispostos nas tabelas foram transformados em preços de 2013. Para tal processo utilizou-se um fator de conversão, disponibilizado pelo IPEA. A transformação consistiu em transformar cruzeiros (vigente de 15/05/1970 até 14/08/1984) em reais pelo seguinte fator: $1/((1.000^3)*2.750)$. Além dessa conversão, os dados foram corrigidos pelo IGP-DI, índice de ampla utilização disponibilizado pela Fundação Getúlio Vargas.

Diante deste arcabouço foi possível responder a pergunta de pesquisa, isto é, quais foram as ações desenvolvidas pelo BNDES no período 1974-1979 para a realização do II PND, dessa maneira foi exequível responder se o Banco exerceu ou não o papel que lhe foi dado como o principal agente interno financiador do plano.

1.5 Estrutura do Trabalho

Além deste capítulo introdutório, a monografia conta com mais quatro capítulos. O segundo capítulo traz o referencial utilizado no trabalho, apresentando as teorias clássicas sobre dinheiro, financiamento, crédito, investimento e desenvolvimento capitalista. O terceiro capítulo traça as principais políticas econômicas e inflexões dos governos Costa e Silva, Médici e Geisel, entre 1967 e 1979. O quarto capítulo resgata o debate sobre os resultados do II PND, tal como seus principais objetivos, seu significado e a institucionalidade criada para a sua execução. O quinto capítulo traz uma evolução da atuação do BNDES desde a sua criação em 1952 até 1973, além de apresentar a atuação do banco durante o II PND, tanto pela ótica de seus dirigentes como pela análise dos dados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente trabalho tem como fundamentação teórica a importância do crédito para o desenvolvimento econômico e social. As diversas escolas de pensamento contribuíram com análises distintas no que se refere ao papel desse importante instrumento. Para tanto, na seção 2.1 analisa-se as ideias da teoria marxista sobre o assunto em questão, evidenciando o papel do dinheiro e a importância do crédito para o desenvolvimento capitalista. Em seguida, na seção 2.2, discute-se o papel do crédito para Schumpeter, desta forma é realizada a explicação da vida econômico através de um processo estático em contraposição a um processo dinâmico. Na seção 2.3 realiza-se uma explicação do novo paradigma keynesiano, tal como sua definição de crédito como forma de financiar o investimento. Finalmente, na seção 2.4, é realizado uma síntese conclusiva, elencando as principais diferenças de análises nas três escolas de pensamento econômico.

2.1 O papel e a importância do crédito para o desenvolvimento da economia capitalista para Marx

Para compreensão da importância do papel do crédito para a economia capitalista na teoria marxista, é necessário entendermos o significado do dinheiro, isto é, como uma mercadoria é capaz de tornar-se a alienação completa do valor de outras mercadorias, tornando-se assim medida de valor, unidade de medida e meio de pagamento. O desdobramento das funções do dinheiro faz surgir o crédito, este por sua vez adquire papel central no desenvolvimento da produção industrial.

2.1.1 Dinheiro, suas funções e preço

Ao iniciar sua explicação acerca do dinheiro, Marx (2011), considera que o ouro é a mercadoria dinheiro. O ouro é capaz de exprimir o valor das outras mercadorias em si próprio, de forma qualitativa e quantitativamente idênticas. Sendo assim, “exerce a função de medida universal dos valores e só por meio desta função o ouro, a mercadoria equivalente específica, se torna dinheiro” (MARX, 2011, p.121). Cabe observar que não é o dinheiro que faz as mercadorias serem comensuráveis, o fato de que os valores das mercadorias são encarnação de trabalho humano que o fazem. “O dinheiro, como medida do valor, é a forma necessária de manifestar-se a medida imanente do valor das mercadorias, o tempo de trabalho” (MARX,

2011, p.121). Portanto, aqui é possível encontrar a primeira função do dinheiro para Marx, isto é, medida de valor.

A expressão de grandeza do valor de uma mercadoria denominada em dinheiro é seu preço. “Embora apenas o dinheiro idealizado sirva para medir o valor, depende o preço, inteiramente, da substância real do dinheiro” (MARX, 2011, p.123). O valor, isto é, a quantidade de trabalho humano contida em uma mercadoria, é expresso em uma massa igual de trabalho necessário da mercadoria ouro. Sendo assim, se uma mesma mercadoria é expressa em ouro, em prata ou em cobre, ela adquire preços distintos. Além disso, diferentes quantidades de uma mesma mercadoria são expressas em diferentes quantidades de ouro. “Os valores das mercadorias transformaram-se, assim, em diferentes quantidades imaginárias de ouro, [...]. Comparam-se como se fossem essas diferentes quantidades de ouro e medem entre si, desenvolvendo-se a necessidade técnica de relacioná-las com uma quantidade fixa de ouro” (MARX, 2011, p.124). Com isso, surge a segunda função do dinheiro, isto é, unidade de medida.

De acordo com Marx (2011), os nomes dos pesos dos metais que passam a servir de dinheiro constituem a própria denominação dele, entretanto, por dois motivos, os pesos metálicos vão divergindo dos pesos originais. Primeiro, a introdução de dinheiro estrangeiro em povos menos desenvolvidos, faz com que os nomes monetários desse dinheiro se distancie dos nomes nativos dos pesos. Segundo, com o desenvolvimento da riqueza, o metal menos nobre é expulso da função de medida do valor pelo metal mais nobre. $\frac{1}{4}$ de prata não é igual a $\frac{1}{4}$ de ouro, e quando o ouro suplantou a prata o mesmo nome associou-se a essas duas frações. Esses processos históricos criaram a necessidade de regular o padrão monetário por lei:

Os preços, ou as quantidades de ouro em que se transformam, idealmente, os valores das mercadorias, são agora expressos nos nomes de moedas, ou seja, nos nomes legalmente válidos do padrão ouro. Em vez de dizer que uma quarta de trigo é igual a uma onça de ouro, diremos, na Inglaterra que é igual a 3 libras esterlinas, 17 xelins 10 $\frac{1}{2}$ pence. Assim, as mercadorias expressam com nomes monetários, o que valem, e o dinheiro serve de dinheiro de conta quando é mister fixar o valor de uma coisa em sua forma dinheiro. (MARX, 2011, p.127)

A forma preço admite a possibilidade de divergência quantitativa entre magnitude de valor e preço. O valor da mercadoria é igual ao tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la. Quando esse valor se transforma em preço, “manifesta-se essa relação necessária através da relação de troca de uma mercadoria com a mercadoria dinheiro, de existência extrínseca à mercadoria com que se permuta” (MARX, 2011, p.129). Contudo, nessa relação, o preço pode expressar a magnitude correta do valor ou pode expressar essa magnitude

deformada para mais ou para menos. “A possibilidade de divergência quantitativa entre preço e magnitude de valor, ou do afastamento do preço da magnitude de valor, é, assim, inerente à própria forma preço” (MARX, 2011, p.129).

Outra particularidade da forma preço refere-se ao fato da mesma poder esconder uma contradição qualitativa, fazendo com que o preço deixe de ser expressão do valor. Existem certas coisas que possuem preços e não possuem valor, Marx (2011), cita honra e consciência como exemplo disso. Essas variáveis representam um adicional no preço final da mercadoria, sendo que o valor permanece o mesmo, isto é, são medidas imaginárias. Além disso, a forma preço imaginária pode ocultar também uma relação de valor verdadeira, todavia indireta, o preço da terra não cultivada é um exemplo desse movimento, ela não possui nenhum valor pois não tem nela nenhum trabalho humano realizado.

2.1.2 Meio de circulação, entesouramento e a nova função do dinheiro como meio de pagamento

Vimos anteriormente, que o dinheiro é a alienação do valor de outras mercadorias. Possui, portanto, o dinheiro papel fundamental dentro da esfera da circulação. “O processo de troca realiza a circulação social das coisas, ao transferir as mercadorias daqueles para quem são não valores de uso para aqueles perante quem são valores de uso” (MARX, 2011, p.131). O ouro enquanto mercadoria apenas, não é dinheiro, este passa a ser dinheiro quando outras mercadorias expressarem seus preços em ouro. Com isso, o ouro, ou qualquer outra mercadoria, só passa a ser dinheiro apenas quando entram no processo de troca.

Quando as mercadorias inserem-se nesse processo existe, segundo Marx (2011), uma bifurcação, isto é, ela se transforma em mercadoria e em dinheiro, “estabelecendo-se entre estes uma oposição externa em que se patenteia a oposição, imanente à mercadoria, entre valor de uso e valor” (MARX, 2011, p.132). Essa bifurcação permite a troca, realizando-se através de duas metamorfoses: a mercadoria converte-se em dinheiro e o dinheiro reconverte-se em mercadoria (MARX, 2011, p.133):

MERCADORIA – DINHEIRO – MERCADORIA
(M) (D) (M)

A primeira metamorfose (M – D) é a venda. Do ponto de vista do vendedor, essa mercadoria é apenas valor de troca, mas o produto só lhe proporciona esse valor quando

convertido em dinheiro, e este encontra-se em bolso alheio. Portanto, a mercadoria é valor de troca para o vendedor e deve ser valor de uso para o detentor do dinheiro, o comprador, para se possa realizar o processo social das trocas. Entretanto, a transformação de mercadoria em dinheiro é, simultaneamente, transformação de dinheiro em mercadoria. “É um processo único encerrando duas operações: venda, para o possuidor da mercadoria; compra, para o dono do dinheiro. Em outras palavras, venda é compra, $M - D$ é ao mesmo tempo $D - M$ ” (MARX, 2011, p.135). Por isso, a segunda metamorfose ($D - M$), ou metamorfose final da mercadoria, a compra, é ao mesmo tempo venda, sendo assim, a última metamorfose de uma mercadoria é, simultaneamente a primeira de outra.

Os detentores de mercadorias e os detentores de dinheiro mudam de papel continuamente no processo de trocas (MARX, 2011). Quando um vendedor troca sua mercadoria por dinheiro, imediatamente ele passa de vendedor para comprador, de detentor de mercadoria para detentor de dinheiro. O mesmo ocorre com o detentor de dinheiro ele disponibiliza seu dinheiro para a ser dono do valor de uso daquela mercadoria.

“O circuito percorrido pelas metamorfoses de cada mercadoria entrelaça-se, portanto, inextricavelmente com os circuitos das outras mercadorias. O conjunto de todos os circuitos constitui a circulação das mercadorias” (MARX, 2011, p.139). Sendo assim, o movimento das mercadorias constitui um circuito. Todavia, o dinheiro não é capaz de percorrer esse circuito, o resultado é o afastamento constante do mesmo de seu ponto de partida. O curso do dinheiro é a repetição do mesmo processo, isto é, função de meio de compra, transferir a mercadoria da mão do vendedor para a mão do comprador. As mercadorias entram e saem, constantemente, da esfera da circulação, em contrapartida o dinheiro permanece nessa esfera. Mas quanto dinheiro absorve essa esfera? De acordo com Marx (2011, p.145):

Admitindo-se dada a quantidade de mercadorias, o montante de dinheiro em curso oscila com as flutuações dos preços das mercadorias. Sobe e desce, por crescer ou diminuir a soma dos preços das mercadorias com as variações dos preços. Para isso, não é necessário que os preços de todas as mercadorias subam ou desçam ao mesmo tempo. A elevação ou a queda dos preços de certo número dos artigos importantes basta para aumentar ou diminuir a soma dos preços a realizar de todas as mercadorias e, em consequência, para lançar mais ou menos dinheiro em circulação. A variação dos preços das mercadorias, quer corresponda a verdadeiras variações de valor ou a merdas oscilações dos preços do mercado, exerce o mesmo efeito sobre o montante dos meios de circulação.

As metamorfoses das mercadorias só são possíveis através do curso do dinheiro, e se revelam por meio da velocidade desse curso, “a velocidade da metamorfose delas, o entrelaçamento contínuo das séries de metamorfoses, a celeridade do giro social das coisas, a rapidez com que as mercadorias desaparecem da circulação e são substituídas por novas”

(MARX, 2011, p.147). O retardamento do curso do dinheiro é o sintoma de que o processo de compra e de venda se dissociam e se tornam independentes, refletindo na paralização das metamorfoses das mercadorias. O dinheiro transforma-se de móvel em imóvel. A venda não é mais um instrumento para a posterior compra de outras mercadorias, mas sim para substituir a forma mercadoria pela forma dinheiro. “O dinheiro petrifica-se em tesouro; o vendedor de mercadorias em entesourador” (MARX, 2011, p. 157).

Conforme se desenvolve o movimento da circulação a alienação da mercadoria se separa, por um intervalo de tempo cada vez maior, da realização do seu preço, isto é, o detentor da mercadoria pode estar pronto para vender, sem que o detentor do dinheiro esteja pronto para comprar. Para que se mantenha o processo de circulação “um vende mercadoria existente, outro compra como mero representante de dinheiro, ou de dinheiro futuro” (MARX, 2011, p.162). Com isso o vendedor eleva-se para credor, e o comprador para devedor. Em consequência disso, o dinheiro adquire uma nova função, ele se torna meio de pagamento.

2.1.3 Crédito e seu papel para a produção capitalista

O crédito é um desdobramento direto da função dinheiro como meio de pagamento. De acordo com Marx (2011, p.166):

O dinheiro de crédito decorre diretamente da função do dinheiro como meio de pagamento, circulando certificados das dívidas relativas às mercadorias vendidas, com o fim de transferir a outros o direito de exigir os pagamentos delas. À medida que se amplia o sistema de crédito, desenvolve-se a função de meio de pagamento exercida pelo dinheiro. Através dessa função, ele adquire formas próprias de existência no domínio das grandes transações, ficando as moedas de ouro e prata geralmente relegadas para o comércio e retalho.

Portanto o esquema é de fácil compreensão. O dinheiro na função de meio de pagamento, estabelece entre vendedores e compradores a relação de credor e devedor. Conforme desenvolve-se o comércio e o modo de produção capitalista, “generaliza-se e aperfeiçoa-se esse fundamento natural do sistema de crédito” (MARX, 2008, p.531). Sendo assim, o dinheiro passa a ser apenas meio de pagamento, vende-se a mercadoria trocando-a não por dinheiro, mas por promessa escrita de pagamento em determinado prazo. Marx (2008), caracteriza essas promessas como “letras”.

O sistema de crédito é a estrutura complexa de circulação das mercadorias e demais valores. “A diferença fundamental do sistema monetário e do sistema de crédito está no fato de que o primeiro expressa-se na circulação do dinheiro, enquanto o segundo expressa-se na circulação do crédito” (GERMER, 1995, p.128). Essa diferença reside na concepção de que,

na circulação monetária, o dinheiro é a expressão do valor das mercadorias, em contrapartida a circulação do dinheiro de crédito reflete apenas a transferência de valores já expressos em dinheiro (GERMER, 1995).

Com a ampliação do sistema de crédito, desenvolve-se também o comércio de dinheiro. Nesse processo os bancos possuem papel central. Está nas mãos dos banqueiros a guarda dos fundos de reservas dos homens de negócios, as operações técnicas de receber dinheiro e pagar, as de efetuar pagamentos internacionais e o comércio de barras de ouro ou prata. “Ligado a esse comércio de dinheiro desenvolve-se o outro aspecto do sistema de crédito, a administração do capital produtor de juros ou do capital dinheiro como função particular dos banqueiros” (MARX, 2008, p.534). Os bancos tornam-se intermediários os intermediários entre o verdadeiro prestador e o captador desse capital dinheiro, tomam dinheiro emprestado para emprestá-lo novamente, tornam-se administradores gerais de capital-dinheiro.

Para obter essa função de intermediário, os bancos devem possuir uma grande massa de capital dinheiro em seus cofres, isto é, ter uma elevada fonte de recursos. Marx (2008, p.535) explica as fontes de recursos dos bancos da seguinte maneira:

Flui de vários modos para os bancos o capital de que dispõem. Primeiro, concentra-se neles, que são os caixas dos capitalistas industriais, o capital-dinheiro que todo produtor ou comerciante detém como fundo de reserva ou recebe em pagamento. Os fundos de reserva se convertem assim em capital-dinheiro a emprestar. Por isso, limita-se ao mínimo necessário o fundo de reserva do mundo comercial, concentrado num fundo comum, e do capital dinheiro, a parte que de outro modo ficaria dormindo como fundo de reserva é emprestada, exerce a função de capital produtor de juros. Segundo, o capital de empréstimo dos bancos constitui-se dos depósitos dos capitalistas financeiros que lhes transferem a tarefa de emprestá-los. Com o desenvolvimento do sistema bancário e notadamente desde que os bancos pagam por depósitos, põem-se neles ainda as poupanças de dinheiro e o dinheiro momentaneamente vadio, de todas as classes. Pequenas somas, cada uma de per si incapaz de operar como capital-dinheiro, se fundem em grandes massas e assim formam poder financeiro. A ação do sistema bancário destinada a aglomerar quantias pequenas deve ser distinguida de sua mediação entre os capitalistas financeiros propriamente ditos e os prestatários. Por fim, depositam-se nos bancos as rendas que se consomem gradualmente.

Marx (2008), levanta um importante aspecto intrínseco ao desenvolvimento do sistema de crédito. Quanto mais fácil é a obtenção de adiantamentos, isto é, crédito sobre mercadorias não vendidas, maior a tentação de fabricar mais mercadorias ou lançar mercadorias já fabricadas em mercados distantes, com o objetivo de conseguir ainda mais adiantamento. Esse movimento especulativo pode causar um efeito extremamente nocivo para a economia e, conseqüentemente, para a sociedade como um todo, ao gerar crises de superacumulação.

O autor elenca quatro consequências do sistema de crédito para o desenvolvimento capitalista. Primeiro, “Necessidade de seu desenvolvimento para produzir-se o nivelamento da taxa de lucro ou a tendência a esse nivelamento sobre a qual repousa toda a produção capitalista” (MARX, 2008, p.581). A disponibilidade de crédito para os diferentes detentores dos meios de produção, isto é, os capitalistas, possibilita um maior nivelamento da produção e, conseqüentemente, da taxa de lucro.

Segundo, “decréscimo dos custos de circulação” (MARX, 2008, p.581). Isto se dá por dois movimentos. Como um dos principais custos da circulação é o próprio dinheiro, o crédito poupa-o de três maneiras, a saber, suprimindo-o em grande parte das transações, acelerando o movimento dos meios de circulação e substituindo o dinheiro ouro por papel. Além disso, o crédito acelera as metamorfoses das mercadorias e do capital, com isso, acelera-se o processo de reprodução em geral.

Terceiro, “desenvolvimento das sociedades por ações” (MARX, 2008, p.582). A grande elevação da escala de produção das empresas capitalistas só é possível com a constituição de sociedades, isto é, não é possível atingir este nível de produção com capitais isolados. O capital, por natureza social, de relações sociais de produção, assume a forma de capital social em oposição ao capital privado, sendo assim, as empresas passam a ser sociais em contraste com as empresas privadas. “É a abolição do capital como propriedade privada dentro dos limites do próprio modo capitalista de produção” (MARX, 2008, p.583). Com isso, o capitalista, antes realmente ativo, passa a ser dirigente, administrador do capital alheio. Os proprietários de capital, donos dos meios de produção, passam a ser capitalistas financeiros.

Por fim, “o crédito oferece ao capitalista particular, ou ao que passa por tal, disposição livre, dentro de certos limites, de capital alheio e de propriedade alheia e, em consequência, de trabalho alheio” (MARX, 2008, p.585). Como forma de dirigente de capital e trabalho alheio, o capitalista ao especular, arrisca o que não é seu. Desaparecem, portanto, todas as normas e justificações válidas no modo de produção capitalista. Isto é, a própria alavanca para o desenvolvimento da produção capitalista, pode ser sua ruína.

Portanto, o sistema de crédito possui um duplo papel, por um lado desenvolve a força motriz da produção capitalista, elevando o enriquecimento dos capitalistas pela exploração do trabalho alheio, “levando a um sistema puro e gigantesco de especulação e jogo” (MARX, 2008, p.588), limitando cada vez mais o número dos poucos que exploram a riqueza social. Por outro lado, ele constitui a forma de passagem para um novo modo de produção. Sendo assim, ele se torna uma alavanca para o capital.

2.2. Crédito e desenvolvimento econômico para Schumpeter

Ao explicar sua teoria do desenvolvimento econômico, Schumpeter (1982) parte da ideia de que o empreendimento é o fenômeno fundamental desse processo. A vida econômica, tal como ela é, esta sujeita a ciclos. O empresário está preocupado em realizar novas combinações de seus meios de produção, tornando o desenvolvimento dinâmico. Entretanto, antes de chegar a essa conclusão, o autor nos dá uma explanação da teoria vigente até então, assentada em uma análise estática da vida econômica, o processo de produção e de consumo inseria-se em um fluxo circular tendendo sempre ao equilíbrio.

2.2.1 Fluxo circular: a análise estática da vida econômica

O ponto de partida do fluxo circular é a presença de um Estado organizado comercialmente, prevalecendo a propriedade privada, a divisão do trabalho e a livre concorrência. Com isso, o processo de troca é possível, produtores e consumidores se encontrarão e o fluxo circular existirá. É necessário ressaltar, que nessa análise, o objeto de estudo é o comportamento econômico, isto é, “o comportamento dirigido para a aquisição de bens” (SCHUMPETER, 1982, p.9).

Um importante aspecto do processo circular de reprodução da vida econômica é a experiência. Um agricultor ao produzir trigo sabe que o consumidor desejava aquele produto e exatamente naquela quantidade. Da mesma maneira, as pessoas que compram o seu trigo conhecem a extensão e a intensidade de sua demanda. Isso acontece pela longa experiência, tanto do comprador como do vendedor. “Como o fluxo circular dos períodos econômicos – que é o mais notável dos ritmos econômicos – marcha relativamente rápido e como em todo período econômico ocorre essencialmente a mesma coisa, o mecanismo de troca econômica opera com grande precisão” (SCHUMPETER, 1982, p.11). Esse fluxo é, portanto, uma reprodução, o que ocorre no período corrente é exatamente o que ocorreu no período passado, não existindo perturbações na vida econômica.

Para iniciar o processo de trocas, onde o produtor leva seu produto ao mercado, é necessário que exista produção anterior. O principal significado da produção, de acordo com Schumpeter (1982), é satisfazer alguma necessidade, qualquer indivíduo, ao produzir, está interessado em seu próprio consumo, produz para consumir e esse processo só é realizado dentro do fluxo circular. “As condições externas dadas e as necessidades do indivíduo aparecem como dois fatores decisivos no processo econômico, que contribuem para a

determinação do resultado. A produção segue as necessidades; é, por assim dizer, puxada por elas” (SCHUMPETER, 1982, p.15).

A produção pode ser entendida como a combinação de forças e técnicas ao alcance do produtor. De acordo com Schumpeter (1982, p.16):

Todos os métodos de produção significam algumas dessas combinações técnicas. Métodos de produção diferentes só podem ser diferenciados pela maneira com que se dão essas combinações, ou seja, pelos objetos combinados ou pela relação entre suas quantidades. Todo ato concreto de produção incorpora, a nosso ver, é, a nosso ver, certa combinação. Esse conceito pode ser estendido até aos transportes e outras áreas, em suma, a tudo que for produção no sentido mais amplo. Também consideraremos como combinações uma empresa como tal, e mesmo as condições produtivas de todo o sistema econômico.

O ato de produzir faz com que todos os homens de negócio se tornem, ao mesmo tempo, compradores e vendedores. A produção é realizada com o fim de suprir alguma necessidade do próprio produtor, isto é, produz para consumir. Esse movimento é fechado, inserido em um fluxo, por definição estático. A quantidade de um certo produto que é vendido depende de quanto seu freguês comprará e a que preço. Isso depende, dos resultados financeiros deste último, estes dependem do poder de compra de seu freguês e assim por diante. Esse movimento se repete até chegarmos a alguém cujos rendimentos provenham da venda de seus bens ao produtor inicial desse processo. “Essa concatenação e dependência mútua das quantidades de que consiste o cosmo econômico é sempre visível, em qualquer das possíveis direções que alguém queira escolher para seguir” (SCHUMPETER, 1982, p.12).

O exposto até aqui nos permite concluir que o processo de produção e venda no fluxo circular é um sistema imutável, não existe, portanto, espaço para grandes transformações, dado que o mesmo é regido pelo equilíbrio. Toda produção encontra um comprador, não existe excedente. De maneira geral, no fluxo circular não existe desenvolvimento econômico tal como definido por Schumpeter (1982):

Segue-se, pois, que, em qualquer lugar do sistema econômico, uma demanda está, por assim dizer, esperando solicitamente cada oferta e que, em nenhum lugar do sistema econômico, há mercadorias sem complementos, ou seja, outras mercadorias em posse de pessoas que desejam trocá-las pelos bens anteriores, sob condições empiricamente determinadas. Do fato de que todos os bens encontram um mercado, segue-se novamente que o fluxo circular da vida econômica é fechado, em outras palavras, que os vendedores de todas as mercadorias aparecem novamente como compradores em medida suficiente para adquirir os bens que manterão seu consumo e seu equipamento produtivo no período econômico seguinte e no nível obtido até então, e vice-versa (SCHUMPETER, 1982, p.12).

2.2.2 O processo dinâmico do desenvolvimento econômico

A vida econômica explicada através do fluxo circular é uma repetição, igual ano após ano, é “semelhante à circulação do sangue num organismo animal” (SCHUMPETER, 1982, p.45). Todavia, os processos e os meios que regem o sistema econômico alteram-se com o tempo, o desenvolvimento, por si só, é um processo dinâmico, só pode ocorrer se houver mudanças. O autor procura entender como acontecem tais mudanças e quais os fenômenos econômicos que as ocasionam.

O desenvolvimento deve ser entendido como mudanças endógenas, inseridas na própria esfera econômica. Ele não advém de mutações impostas de fora. Se se concluir que não existem mudanças na área econômica, não há nenhum desenvolvimento econômico. “O desenvolvimento, no sentido em que o tomamos, é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio” (SCHUMPETER, 1982, p.47). Existe uma diferença essencial entre a explicação do fluxo circular e o processo de desenvolvimento econômico, o primeiro se dá de forma estática, enquanto o segundo só existe por ser dinâmico.

As mudanças no processo de desenvolvimento econômico, que o distingue do fluxo circular, aparecem na esfera da vida industrial e comercial. Schumpeter (1982), afirma que são os produtores que iniciam essas modificações, quando aparecem mudanças descontínuas no gosto dos consumidores, trata-se de apenas uma alteração dos dados, e o homem de negócio deve enfrentar esse movimento. “É o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar” (SCHUMPETER, 1982, p.48).

O ato de produzir significa combinar materiais e forças que estão ao nosso alcance. O desenvolvimento, portanto, é definido pela realização de novas combinações, e isso pode ocorrer através de cinco situações distintas:

- 1) Introdução de um novo bem – ou seja, um bem com que os consumidores ainda não estiveram familiarizados – ou de uma nova qualidade de um bem.
- 2) Introdução de um novo método de produção, ou seja, um método que ainda não tenha sido testado pela experiência no ramo próprio da indústria de transformação, que de modo algum precisa ser baseada numa descoberta cientificamente nova, e pode consistir também em nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria.
- 3) Abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes ou não.
- 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existia ou teve que ser criada.
- 5) Estabelecimento de

uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio (SCHUMPETER, 1982, p.48-49).

O processo em que estão inseridas essas novas combinações possui duas características particulares. Primeiro, elas não necessariamente são realizadas pelas mesmas pessoas que já controlam o processo produtivo, embora possa acontecer. Via de regra, as novas combinações surgem com empresas novas, que começam a produzir, lado a lado, de empresas já existentes. Segundo, as novas combinações não são realizadas através do emprego de meios de produção que estavam ociosos. (SCHUMPETER, 1982).

A organização de novos arranjos produtivos é o empreendimento e a função de realiza-los cabe ao empresário, esse é o fenômeno fundamental do desenvolvimento. O conceito de empresário empregado por Schumpeter (1982) é mais amplo do que o uso comum. Não são apenas homens de negócios, donos ou chefes de indústrias. Mas são aqueles que preenchem a função pela qual o autor definiu, isto é, realizar novas combinações, pode ser qualquer um. Em contrapartida, no fluxo circular o empresário não existe. “A tendência é de que o empresário não tenha nem lucro nem prejuízo no fluxo circular – ou seja, ele não tem ali nenhuma função de tipo especial, simplesmente ele não existe” (SCHUMPETER, 1982, p.55).

Ser empresário é uma dádiva para um seletos e pequeno grupo da sociedade. É uma tarefa difícil, se não o fosse, todos exerceriam essa função. Schumpeter (1982) enumera três pontos que corroboram com essa afirmação. Primeiro, as tarefas advindas de novas combinações são desconhecidas, o empresário sai de seus canais habituais. Apesar dele ainda prever e julgar com base na sua experiência, muitas coisas se tornam incertas. Segundo, a própria psicologia do homem de negócio pode torna-lo relutante a realizar novas combinações e tornar-se um empresário. O novo e o desconhecido trazem temores para a maioria dos indivíduos. Por fim, o próprio meio ambiente social, muitas vezes, impede a realização de novas combinações. Eles estão contra àqueles que desejam fazer algo novo, impedimentos legais e políticos são exemplos disso.

Cabe observar, que o empresário, por definição, é diferente de inventor e inovação é distinto de invenção, de acordo com Schumpeter (1982, p. 62):

A liderança econômica em particular deve ser distinguida da “invenção”. Enquanto não forem levadas à prática, as invenções são economicamente irrelevantes. E levar a efeito qualquer melhoramento é uma tarefa inteiramente diferente da sua invenção, e uma tarefa, ademais, que requer tipos de aptidão inteiramente diferentes. Embora os empresários possam naturalmente ser inventores exatamente como podem ser capitalistas, não são inventores por natureza de sua função, mas por coincidência e

vice-versa. Além disso, as inovações, cuja realização é a função dos empresários, não precisam necessariamente ser invenções. Não é aconselhável, portanto, e pode ser completamente enganador, enfatizar o elemento invenção como fazem tantos outros autores.

Portanto, o empresário é fundamental para o processo dinâmico do desenvolvimento econômico. No fluxo circular, as combinações de meios de produção são dadas, tendem sempre ao equilíbrio e a rotina. A realização de novas combinações passa a ser função especial, um privilégio de poucas pessoas. “Os empresários são um tipo especial, e seu comportamento um problema especial, a força motriz de um grande número de fenômenos significativos” (SCHUMPETER, 1982, p.58).

2.2.3 A importância e o papel do crédito para o desenvolvimento econômico

O crédito possui papel central no processo dinâmico do desenvolvimento econômico, sem ele as novas combinações não seriam possíveis. A criação de poder de compra pelos bancos possibilita que o empresário exerça seu papel, tal como foi definido. Nesse sentido, o banqueiro se torna fundamental para esse processo, assim como o empresário, ele, além de ser um intermediário da mercadoria “poder de compra” é também um produtor da mesma (SCHUMPETER, 1982).

O indivíduo só pode tornar-se empresário, ao tornar-se previamente um devedor. “O que ele requer primeiro é crédito. Antes de requerer qualquer espécie de bens, requer poder de compra. É o devedor típico da sociedade capitalista” (SCHUMPETER, 1982, p.72). Nesse sentido, fica evidente a distinção que ocorre entre empresário e capitalista, isto é, enquanto o primeiro é responsável por realizar novas combinações, o segundo é responsável por criar e disponibilizar poder de compra. Existe aqui uma ajuda mútua, um depende do outro, e o sucesso de ambos é essencial para o desenvolvimento. Se houver poder de compra disponível, mas não existir pessoas com características de empresários para captar esse crédito, de nada adianta. Da mesma maneira, se existir pessoas capazes de realizar novas combinações e não existir crédito disponível, o processo de desenvolvimento não será possível.

O crédito não faz parte do fluxo circular. Na explicação da vida econômica por esse prisma os produtores, assim que terminam de produzir seus produtos, o vendem imediatamente, dando início a outro processo de produção de acordo com o resultado dessa venda. Entretanto, “a função essencial do crédito no sentido em que tomamos consiste em habilitar o empresário a retirar de seus empregos anteriores os bens de produção de que precisa, ativando uma demanda por eles, e com isso forçar o sistema econômico dentro de

novos canais” (SCHUMPETER, 1982, p.74). Todavia, a partir da medida em que esse crédito não poder ser criado através de empreendimentos passados, só pode consistir em meios de pagamentos creditícios criados. Esse crédito recém criado envolve poder de compra, na realidade, ele existe somente para esse propósito.

Sendo o banqueiro a principal fonte de crédito da sociedade, o empresário deve pagar o dinheiro emprestado a ele. Após completar seu negócio, se tudo ocorreu de acordo com suas expectativas, ele recebeu uma quantia monetária superior ao crédito absorvido no início do processo produtivo. O empresário pode agora sanar sua dívida para com o banco (montante creditado mais juros) e ainda reter um saldo credor (lucro empresarial). De acordo com Schumpeter (1982, p.76): “Após completar o seu negócio [...], se tudo correu de acordo com suas expectativas, ele enriqueceu a corrente social com bens cujo preço total é maior do que o crédito recebido e do que o preço total dos bens direta ou indiretamente gasto por ele”.

Diante disso, Schumpeter (1982, p.74) conclui sua explicação acerca do crédito da seguinte forma:

Nesse sentido, portanto, definimos o cerne do fenômeno do crédito da seguinte maneira: o crédito é essencialmente a criação de poder de compra com o propósito de transferi-lo ao empresário, mas não simplesmente a transferência de poder de compra existente. A criação de poder de compra caracteriza, em princípio, o método pelo qual o desenvolvimento é levado a cabo num sistema com propriedade privada e divisão do trabalho. Através do crédito, os empresários obtêm acesso à corrente social dos bens antes que tenham adquirido o direito normal a ela. Ele substitui temporariamente, por assim dizer, o próprio direito por uma ficção deste. A concessão de crédito opera nesse sentido como uma ordem para o sistema econômico se acomodar aos propósitos do empresário, como um comando sobre os bens de que necessita: significa confiar nas forças produtivas. É só assim que o desenvolvimento econômico poderia surgir a partir do mero fluxo circular em equilíbrio perfeito. E essa função constitui a pedra angular para a moderna estrutura de crédito.

Contudo, a capacidade dos bancos de conceder poder de compra na forma de crédito não é livre, ela está limitada. Não pela quantidade de recursos líquidos existentes, mas por três outros fatores distintos. Primeiro, a concessão de crédito desenfreada ocasiona inflação para a economia, diante disso o sistema bancário só pode conceder crédito de modo que essa inflação resultante seja temporária e permaneça moderada. Além disso, todo o crédito concedido se decompõe em somas pequenas no comércio diário, sendo trocado por moeda ou notas pequenas, que não podem ser criadas pelos bancos. Por fim, a inflação creditícia ocasiona um escoamento de divisas para o exterior, desencadeando um perigo adicional de insolvência. Portanto, o limite existe, mas isso não exclui a possibilidade de criação de poder de compra. (SCHUMPETER, 1982).

O autor avança em sua explicação do processo de desenvolvimento econômico, neste sentido ele define o sentido do termo capital tal como sua importância. Capital é, “a alavanca com a qual o empresário subjuga ao seu controle os bens concretos de que necessita, nada mais do que um meio de desviar os fatores de produção para novos usos, ou de ditar uma nova direção para a produção” (SCHUMPETER, 1982, p.118). Portanto, de acordo com essa concepção, o capital é responsável por definir a produção, moldá-la de acordo com as necessidades, enquanto que o crédito a torna possível.

O capital não é nenhuma categoria definida de bem, e nem o agregado de todos eles. Ele é a ponte entre o empresário e os bens. “Não faz parte diretamente da produção, ele próprio não é “elaborado”; pelo contrário, desempenha uma tarefa que deve ser feita antes que a produção técnica possa começar” (SCHUMPETER, 1982, p.119-120). É importante ressaltar que o capital não é simplesmente um meio de pagamento, se ele não serve para prover um empresário dos bens de produção e retirar este último de seu emprego anterior com esse propósito, então não é capital.

A explicação dinâmica da vida econômica, portanto, só pode ser entendida através da concepção do crédito e seu papel central nesse movimento. Sem esse instrumento, a economia estaria fadada ao fluxo circular e a repetição incessante dos mesmos mecanismos ano após ano. O crédito é a criação de poder de compra pelos bancos, sendo que seu papel é efetivado quando o empresário, captador desses recursos, realiza modificações em seus processos produtivos, ocasionando, dessa forma, o desenvolvimento econômico. Além disso, o capital, ao lado do crédito, também possui um papel central, sendo que ele é responsável por definir a produção.

2.3 Financiamento e crédito para Keynes

Keynes (1996), um dos mais importantes e influentes economistas do século XX e da história, rompe com a teoria clássica e neoclássica a expor elementos teóricos heterodoxos distintos dos existentes até então. As concepções do autor no que se refere a renda, a taxa de juros e ao investimento criam um novo paradigma da teoria econômica. Nesse sentido, o crédito, como será explicado, possui um papel fundamental como financiador do investimento, sendo ele, em grande medida, o responsável por iniciar e completar esse circuito econômico.

2.3.1 Um novo paradigma: o princípio da demanda efetiva e a definição de renda, poupança e investimento

A explicação do princípio da Demanda Efetiva no capítulo 3 da teoria geral é um importante ponto da obra de Keynes (1996). O autor inicia sua explicação afirmando que o emprego de certo volume de mão-de-obra impõe ao empresário duas espécies de gastos, a saber, custo de fatores e custo de uso. O primeiro custo são os montantes que ele paga aos fatores de produção por seus serviços. Já o segundo tipo de gasto diz respeito ao que ele compra de outros empresários e ao custo de utilizar o seu equipamento em vez de deixá-lo ocioso. Este nível de emprego não pode ser definido *a priori*.

A diferença entre o valor da produção resultante menos a soma do custo de fatores e do custo de uso é o lucro, ou como Keynes chama, a renda do empresário. Como o custo de fatores representa a renda dos fatores de produção, a soma desses custos com o lucro representa a renda total (renda agregada) resultante do emprego oferecido, ou seja, a soma da renda dos trabalhadores com a renda do empresário.

O lucro é, portanto, a busca do empresário, ele procura elevar ao máximo esse valor quando está decidindo qual o volume de emprego que deve oferecer. Sendo assim: “o volume de emprego depende do nível de receita que os empresários esperam receber da correspondente produção. Os empresários, pois, esforçam-se por fixar o volume de emprego ao nível em que esperam maximizar a diferença entre a receita e o custo de fatores” (KEYNES, 1996, p.60).

O preço da oferta agregada, segundo Keynes (1996), é o produto esperado. Esse valor deve ser considerado suficiente para que os empresários ofereçam o emprego em questão. O autor chama de Z o preço de oferta agregada da produção resultante do emprego de N homens. A relação entre Z e N ele chama de função da oferta agregada. Da mesma forma, chama de D o produto que os empresários esperam receber do emprego de N homens. A relação entre D e N é a função da demanda agregada. Se o nível de demanda agregada for superior ao nível de oferta agregada, os empresários estariam dispostos a aumentar o emprego acima de N , até chegar ao valor em que D é igual a Z . O ponto de intersecção das curvas D e Z seria, portanto, onde a expectativa de lucro do empresário seria maximizada. Esse valor Keynes chama de demanda efetiva. “A doutrina clássica, por outro lado, que se resumia categoricamente na proposição de que “a Oferta cria sua própria Demanda” e que continua subjacente em toda a teoria econômica ortodoxa, envolve uma hipótese especial a respeito da relação existente entre estas duas funções” (KEYNES, 1996, p.61).

Nas análises de Keynes (1996) existe uma inversão causal entre poupança e investimento em relação a teoria clássica. Para o autor é o investimento que determina o nível de poupança e não o contrário. Por sua vez, ambos são excedentes da renda. Ele chama de A os produtos acabados que o empresário vende aos consumidores ou a outros empresários dentro de determinado período. Da mesma maneira, o empresário também possui seus gastos, chamados A_1 . No final do período, terá um equipamento de capital, que inclui tanto o estoque de bens não acabados (capital circulante) e de bens acabados, o valor total desse equipamento é G . Porém, para chegar ao conceito correto de renda, é necessário deduzir o valor do equipamento herdado do período anterior. Existem duas maneiras distintas para esse cálculo.

O primeiro relaciona-se com a produção. O valor efetivo de G depende das decisões do empresário em conservar ou melhorar o seu equipamento de capital. Supondo que o valor gasto pelo empresário, para esse fim, fosse B' , o valor do equipamento no final do período seria G' . “Isto significa que $G' - B'$ é o máximo valor líquido que poderia ter sido conservado do período anterior, se o equipamento não houvesse sido utilizado na produção de A ” (KEYNES, 1996, p.84). O resultado de $G - A_1$ é à medida que o empresário sacrificou para produzir A . Portanto, $(G' - B') - (G - A_1)$ é o custo de uso de A , Keynes representa esse valor por U . A renda dos demais fatores de produção em troca de seus serviços são os custos de fatores de A . Somando os custos de fatores F e os custos de uso U , obtém-se o custo primário da produção de A .

A partir dessa explicação é possível definir a renda do empresário. Representada pela diferença entre o valor da sua produção acabada vendida no período e os custos primários ($F + U$). Como a renda do resto da comunidade é igual ao custo de fatores do empresário, a renda agregada é igual a $A - U^2$. Como o intuito do empresário é maximizar a diferença entre essa quantidade e a soma paga aos fatores de produção, conclui-se que a renda do empresário define o emprego. Sendo assim, “a demanda efetiva é simplesmente a renda agregada (ou produto) que os empresários esperam receber, incluídas as rendas que fazem passar às mãos dos outros fatores de produção, por meio do volume de emprego corrente que resolvem conceder” (KEYNES, 1996, p.85).

A segunda maneira para deduzir de G o valor herdado do período anterior relaciona-se com o consumo. Nesse ponto Keynes considera as perdas ou lucros involuntários no valor do equipamento de capital do empresário. Ele cita como exemplo: mudanças dos valores de

² A renda agregada seria o montante que o empresário vendeu de produtos acabados em determinado período (A) menos os seus custos, tanto o de uso (U) quanto o de fatores (F), mais a renda do resto da comunidade que é igual ao custo de fatores F . Portanto a fórmula matemática seria: $A - (U + F) + F = \text{Renda Agregada}$. Eliminando-se os F s, conclui que a renda agregada é igual a A menos U .

mercado, desgastes físicos e, por fim, destruição causada por guerras ou terremotos. A depreciação do equipamento é chamada de custo suplementar, representado por V. Esse custo demonstra um efeito psicológico distinto para os empresários e para os consumidores.

O custo suplementar, apesar de ser involuntário, é previsível. Entretanto, existem também perdas advindas de catástrofes, mudanças de valor de mercado e obsolescência excepcional, ou seja, perda imprevisível. A renda líquida é o que o “homem comum” considera como renda disponível para o gasto em consumo corrente. Porém, além disso, ele leva em conta os lucros ou as perdas imprevisíveis quando decide o montante de seus gastos. Já, do ponto de vista do empresário, seu consumo depende do excedente do produto de venda da produção corrente menos a soma dos custos primários e do custo suplementar. “Mesmo quando as perdas (ou lucros) imprevisíveis intervêm nas suas decisões, não o fazem na mesma escala, pois determinada perda imprevisível não tem o mesmo efeito que um custo suplementar correspondente” (KEYNES, 1996, p.87).

Dado o nível de renda, existe uma propensão a consumir. O autor explica que se deve determinar a soma gasta em consumo quando o emprego está a certo nível, ou seja, criar uma função que liga o montante C ao nível de N. Porém, Keynes considera o consumo C e a renda Y medidos em unidades de salários (C_w e Y_w). A propensão a consumir é, portanto, “uma relação funcional X entre Y_w (determinado nível de renda medida em unidades de salário) e C_w (o gasto que, para consumo, se toma do dito nível de rendimento)” (KEYNES, 1996, p.114). Dessa maneira:

$$C_w = X(Y_w) \text{ ou } C = W.X(Y_w)$$

Os homens estão dispostos a aumentar o seu consumo à medida que a sua renda cresce, porém não em uma quantia igual ao aumento de sua renda. O indivíduo tende a poupar a diferença que surge entre sua renda efetiva e as despesas correspondentes. Dessa maneira, uma renda crescente, em um curto período, é acompanhada por uma poupança maior, de maneira análoga, uma renda decrescente resulta em uma poupança menor. Keynes também aponta para o fato de que uma diminuição no volume de emprego além de certos limites pode resultar em um consumo mais elevado do que a renda. Isso ocorre, pois, os indivíduos e as instituições tendem a utilizar suas poupanças e, além disso, os gastos governamentais aumentam devido a auxílios para desempregados (KEYNES, 1996).

Sendo assim, a renda está sujeita a uma propensão a consumir, não necessariamente os indivíduos irão gastá-la integralmente. O excedente do rendimento sobre os gastos de

consumo é, portanto, a poupança. O gasto em consumo pode ser definido como o $\sum (A - A_1)$, onde $\sum A$ representa o total das vendas feitas durante o período e $\sum A_1$, o total das vendas em geral por um empresário a outro. Para simplificar a análise, Keynes omite \sum e designa por A as vendas agregadas, por A_1 as vendas agregadas realizadas entre empresário e por U , como explicado anteriormente, a soma agregada do custo de uso dos empresários. A renda agregada é igual a $A - U$, o consumo é $A - A_1$, por consequência, a poupança é $A_1 - U$ ³. Se a análise for realizada partindo da renda líquida, a poupança líquida seria igual a $A_1 - U - V$.

A partir da definição de renda também é possível definir o investimento. Para Keynes (1996, p.90), investimento é “[...] a adição corrente ao valor do equipamento de capital que resultou da atividade produtiva do período”. Partindo dessa explicação, pode-se concluir que o investimento equivale à poupança, “pois representa a parte da renda do período não absorvida pelo consumo” (KEYNES, 1996, p.90). Da mesma maneira, $A_1 - U - V$ é o investimento líquido realizado no período. Embora, a poupança seja o resultado coletivo dos comportamentos individuais, e o investimento resultado do comportamento coletivo dos empresários, eles são necessariamente iguais, pois ambos são iguais ao excedente da renda sobre o consumo.

Em resumo (KEYNES, 1996, p.91):

Renda = valor da produção = consumo + investimento.

Poupança = renda – consumo.

Portanto, poupança = investimento.

É importante observar que alguns teóricos, anteriores, encaravam a existência de igualdade entre investimento e poupança, sendo que a taxa de juros seria a determinante dessa igualdade. Em contrapartida, Keynes (2010a) afirma que é a renda a responsável por igualar essas duas variáveis: “A novidade, no tratamento que dou à poupança e ao investimento, não consiste em minha defesa de sua necessária igualdade agregada, mas na proposição de que não é a taxa de juros, mas sim o nível de renda que – em conjunção com certos outros fatores – assegura essa igualdade (KEYNES, 2010a, p.69).

³ Keynes chega nesse resultado resolvendo a equação: $(A - U) - (A - A_1)$. Eliminando-se os A s a equação fica: $-U - (-A_1)$, ou seja, $A_1 - U$.

2.3.2 O crédito e seu papel como financiador do investimento

A decisão de investir é um emaranhado de fatores objetivos e subjetivos. O mundo está inserido na incerteza. Qualquer decisão de produção hoje depende das expectativas quanto ao futuro, são as expectativas que determinam o produto e o emprego na economia. Desde o instante que o empresário decide produzir até o momento da compra da produção pelo consumidor final, existe um hiato de tempo. Sendo assim, ele deve realizar as melhores previsões de quanto os consumidores estarão dispostos a pagar no futuro. “E não lhe resta outra alternativa senão guiar-se por estas previsões, se sua produção tem de ser realizada, de qualquer forma, por processos que requerem tempo” (KEYNES, 1996, p.77).

De acordo com o autor, existem dois tipos distintos de expectativas:

O primeiro tipo relaciona-se com o preço que um fabricante pode esperar obter pela sua produção “acabada”, no momento em que se compromete a iniciar o processo que o produzirá, considerando que os produtos estão “acabados” (do ponto de vista do fabricante) quando prontos para serem usados ou vendidos a outrem. O segundo refere-se ao que o empresário pode esperar ganhar sob a forma de rendimentos futuros, no caso de comprar (ou talvez manufaturar) produtos “acabados” para os adicionar a seu equipamento de capital. Chamaremos às primeiras expectativas a curto prazo e às segundas expectativas de longo prazo (KEYNES, 1996, p.77).

Portanto, a produção diária é função direta das expectativas de curto prazo, são elas: expectativas em relação ao custo da produção e as vendas. São as diversas expectativas individuais de cada empresário que determinam o volume de emprego da economia. Uma mudança hoje das expectativas futuras, só terá efeito sobre o emprego depois de um período de tempo considerável. Para as expectativas de curto prazo isso ocorre, pois, as mudanças de expectativas, tanto uma mudança favorável como uma desfavorável, não ocorrem de maneira rápida. Já, do ponto de vista das expectativas de longo prazo, os bens de capitais empregados continuarão proporcionando emprego até que estejam totalmente desgastados.

Se uma expectativa futura durar tempo suficiente, no sentido em que, todo volume de emprego atual é resultado desse estado de expectativa, resulta daí o emprego de longo prazo. Dessa maneira, “cada estado de expectativa corresponde a um volume específico de emprego de longo prazo” (KEYNES, 1996, p.44). São as expectativas que determinam o emprego, entretanto as expectativas quanto ao futuro podem se mostrar equivocadas, nesse sentido, o volume de emprego utilizado e a decisão de produção são riscos que o empresário corre.

A decisão de investir depende, portanto, de expectativas futuras. Além disso, é necessária uma provisão financeira, antes que ocorra esse investimento, isto é, antes que a poupança correspondente se processe. Em outras palavras, “deve haver uma técnica de

eliminação desta lacuna, entre o momento em que há a decisão de investir e o momento em que o investimento e a poupança correspondente efetivamente ocorrem” (KEYNES, 2010a). Essa “técnica” recebe o nome de financiamento, o crédito propriamente dito.

O financiamento é uma nova fonte de demanda por dinheiro. Portando, ele soma-se as quatro formas originais de preferência pela liquidez, a saber, motivo negócios, motivo renda, motivo precaução e motivo especulação. E como a taxa de juros é um prêmio pela renúncia da liquidez, Keynes afirma (2010a, p. 68): “Se por crédito queremos dizer financiamento, não faço objeção alguma a admitir a demanda do recurso como um dos fatores que influenciam a taxa de juros. Porque o financiamento constitui, como vimos, mais uma demanda de dinheiro líquido em troca de uma exigência futura”.

O sentido de crédito como financiamento, deve se distinguir do crédito no sentido de poupança, isto é:

Crédito, no sentido de financiamento, cuida de um fluxo de investimento. É um fundo rotativo que pode ser usado quantas vezes for necessário. Não absorve nem exaure recursos de qualquer natureza. O mesmo financiamento pode tratar de um investimento após outro. Mas crédito, na acepção de poupança [...], refere-se a um estoque. Cada novo investimento líquido tem vinculada a si uma nova poupança. Esta só pode ser usada uma vez e relaciona-se com a adição líquida ao estoque de ativos reais (KEYNES, 2010a, p.67-68).

O crédito solicitado no intervalo entre o planejamento e a execução é o financiamento. Um processo produtivo inicia-se, portanto, com a disponibilidade de financiamento. “São as “facilidades” financeiras, em larga medida, que regulam a marcha de novos investimentos” (KEYNES, 2010a, p. 68). Quando a decisão de investimento produtiva ocorre, graças ao crédito disponibilizado, será gerado na economia um novo nível de renda e dele resultará, necessariamente, um novo montante de poupança, na proporção exata, para realizar-se um novo investimento.

Quando o empresário decide investir, ele necessita, primeiramente, do financiamento, isto é, de recursos de curto prazo para iniciar o processo produtivo. Segundo, ele necessita de uma emissão de longo prazo, em condições satisfatórias, capazes de financiar suas obrigações de curto prazo, o nome desse processo é o *Funding*. “Vez por outra, ele pode estar em posição de usar seus próprios recursos ou de fazer imediatamente sua emissão de longo prazo” (KEYNES, 2010b, p. 92). O *Funding*, por definição, não é igual ao financiamento, dado a sua estrutura de longo prazo a custos menores. Ele é outro componente do ciclo citado anteriormente, isto é, financiamento – investimento – renda – poupança. O *Funding* completa esse ciclo.

2.4 Síntese conclusiva

As particularidades das interpretações dos autores aqui tratados atribuem funções específicas para o crédito em suas distintas análises. Entretanto, é possível observar que existe um ponto em comum em Marx, Schumpeter e Keynes, isto é, no que se refere ao crédito suas ideias, grosso modo, convergem. Para os três autores, esse importante instrumento é essencial para o desenvolvimento econômico, sem ele, não seria possível alcançar os mesmos resultados.

Marx atribui ao dinheiro a função de medir o valor das outras mercadorias, sendo assim, ele é medida de valor. Além disso, o dinheiro mede também diferentes quantidades da mesma mercadoria, tornando-o unidade de conta. O processo de circulação só é possível através do dinheiro. O valor de troca para um vendedor realiza-se no momento em que ele capta dinheiro que está em bolso alheio, no bolso do comprador. No entanto, um vendedor pode estar pronto para vender sem que o detentor do dinheiro esteja pronto para comprar. Para que o processo de circulação se mantenha, um vende mercadoria existente, outro compra através de dinheiro futuro. Com isso o dinheiro adquire outra função, torna-se um meio de pagamento. O Crédito é um desdobramento dessa função, a sua existência permite uma **alavanca para o capital industrial produtivo**.

Schumpeter afirma que a vida econômica não pode ser explicada através de uma análise estática, tal como o fluxo circular propõe, isto é, ela não é uma repetição, ano após ano, dos mesmos acontecimentos. O processo de desenvolvimento, por si só, é dinâmico. Este, por sua vez, só é possível através de novas combinações das forças produtivas existentes. O ato de realizar essas novas combinações é o empreendimento e quem o faz é o empresário. A função do empresário é ao mesmo tempo essencial e complicado, o pouco número de pessoas capazes de exercer esse posto é uma evidência clara nesse sentido. O crédito disponibilizado pelos bancos na forma de poder de compra é essencial para a realização dessas novas combinações, sem ele elas não seriam possíveis. Sendo assim, o crédito representa **poder de compra para o empresário** na análise do autor.

Por fim, Keynes rompe com a teoria existente até então, criando um novo paradigma na evolução do pensamento econômico. A explicação do princípio da demanda efetiva e as novas concepções de renda, poupança e investimento vão de encontro com essa afirmação. O autor justifica que a igualdade entre poupança e investimento se dá pelo nível de renda e não pela taxa de juros, além disso existe uma relação causal entre investimento e poupança, sendo que o primeiro determina o segundo e não o contrário. Sendo assim, os empresários possuem

expectativas em relação ao futuro na decisão de investir. A lacuna que existe entre a decisão de investir e o investimento de fato é preenchida pelo financiamento, isto é, pelo crédito. Somente através desse mecanismo, o circuito financiamento – investimento – renda – poupança – *financing* é realizado. Portanto, para Keynes, o crédito representa o **financiamento para o investimento**.

3 O II PND COMO UM PROCESSO HISTÓRICO: CONJUNTURAS POLÍTICA E ECONÔMICA DO PERÍODO 1974/1979

Um evento histórico da grandeza do II PND não deve ser analisado como isolado dentro da formação econômica brasileira, para tanto, esse capítulo é responsável em analisar as principais escolhas de política econômica do governo Geisel. Para realizar esse propósito o capítulo está dividido em duas subseções, a primeira analisa as principais inflexões políticas e econômicas do “milagre econômico brasileiro” durante 1967 e 1973, inserido nos governos Costa e Silva e Médici. A segunda traz um retrospecto das principais políticas adotadas no governo Geisel entre 1974 e 1979.

3.1 Antecedentes: inflexões e políticas econômicas nos anos do “Milagre Econômico Brasileiro” – 1967/1973

Durante o século XX, diversos países da América Latina e do mundo se viram mergulhados em profundas ditaduras militares, marcadas por forte repressão e pela quebra do espectro democrático que ocorria até então. No Brasil não foi diferente, as instabilidades política, econômica e social do país desembocam no golpe de março de 1964. Durante o primeiro governo militar, o Brasil depara-se com políticas econômicas contracionistas e reformas institucionais.

No início de 1967, o então presidente Castelo Branco foi sucedido por Costa e Silva. Houve também uma mudança ministerial, Antônio Delfim Netto assume a Fazenda e Hélio Beltrão o Ministério do Planejamento. A característica marcante dessa troca de governos se dá pelo “abandono” a ortodoxia do PAEG, realizado no governo anterior, esse programa via a demanda como principal causa para a inflação.

Delfim Netto deixa isso claro ao colocar três pontos em discussão. Ele procurava entender como era possível o país ainda conviver com níveis altos de inflação mesmo depois de um controle rígido da demanda. Além disso, questionava quais as causas para a redução de atividade econômica característica do Brasil nos anos anteriores. Por fim, o ministro acreditava que o controle da inflação e a manutenção do desenvolvimento não seriam possíveis através do receituário proposto pelo governo anterior (DELFIN NETTO, 1967, apud MACARINI, 2000).

Diante desse cenário, a equipe econômica resume as suas diretrizes para o biênio 1967-68 no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), publicado em julho de 1967 no

Ministério do Planejamento. A inflação ainda era vista como problema, porém, assume um papel mais subordinado, além disso, ela tinha origens muito mais complexas do que a ortodoxia anterior propunha. Por outro lado, a aceleração do desenvolvimento passa a ser uma meta fundamental, tendo a estabilização da produção industrial como pré-condição para a concretização desse objetivo (LAGO, 1990; MACARINI, 2000).

O ano de 1968, como será visto mais adiante, obteve índices extremamente satisfatórios do ponto de vista de política econômica. Porém, “[...] as autoridades econômicas não estavam totalmente seguras da solidez da recuperação, os fantasmas da longa crise 1963-67 ainda rondavam a imaginação, a percepção do milagre não tinha ocorrido ainda” (MACARINI, 2000, p.12). Essa contradição indicava que os resultados obtidos em 1967-68 não eram considerados tão positivos para as autoridades políticas e econômicas brasileiras.

Esse sentimento está diretamente relacionado com a paralização da tendência de queda do patamar inflacionário no início de 1969. Com isso, duas questões são colocadas: qual a qualidade da política econômica utilizada e qual a sustentabilidade dessa retomada econômica? As respostas para essas perguntas são obtidas quando se observa a mudança ideológica das políticas econômicas nesse ano. De heterodoxamente expansiva ela retoma traços restritivos, tendo a redução da inflação como principal meta. Isso é comprovado através de declarações oficiais de Delfim Netto e Hélio Beltrão (MACARINI, 2000). É impossível não comparar o norte da política econômica em 1969 com a do PAEG, levando Macarini (2000) a afirmar que existe um retorno transitório a ortodoxia.

Com a morte de Costa e Silva em 1969, o militar Médici assume o poder, dando início ao período de maior repressão durante todo regime autoritário em que o país estava inserido. Do ponto de vista de política econômica, a literatura tende a analisar esse governo como uma continuação do anterior, onde Delfim Netto continua como ministro da Fazenda e João Paulo Veloso assume a pasta do Planejamento. Entretanto, essa linearidade não é comprovada na prática, dado que o novo objetivo central da equipe econômica é transformar o país em uma “nação potência”, com projetos ambiciosos no âmbito da política econômica. Além disso, Médici deixava claro em seus discursos que essa aceleração do desenvolvimento só seria possível através do incentivo à agricultura, exportação e a indústria, sobretudo a de bens de consumo duráveis. Isto é, setores que não eram alvo de fortes investimentos até 1969 (MACARINI, 2005).

Mesmo com todas essas inflexões, como se comportou os indicadores econômicos nesse período? Essa análise será realizada nos parágrafos subsequentes.

Tabela 1 - Indicadores econômicos do período 1967/1973

Ano	PIB (cresc. %)	Produto Industrial (cresc. %)	Produto Agrícola (cresc. %)	Produto Setor Serviços (cresc. %)	Deflator Implícito do PIB	FBKF (% do PIB)	Dívida Externa (US\$ 10 ⁶)	Variações de Reservas (US\$ 10 ⁶)
1967	4,2	2,2	5,7	4,6	26,5	16,2	3.281,0	286,0
1968	9,8	14,2	1,4	9,9	26,7	18,7	3.780,0	-20,0
1969	9,5	11,2	6	9,5	20,1	19,1	4.403,3	-549,0
1970	10,4	11,9	5,6	10,5	26,4	18,8	5.295,2	-378,0
1971	11,3	11,9	10,2	11,5	20,3	19,6	6.621,6	-483,0
1972	12,1	14	4	12,1	19,1	20,2	9.521,0	-2.369,0
1973	14	16,6	0	13,4	22,7	21,4	12.571,5	-2.145,4

Fonte: Anexo estatístico “A Ordem do Progresso” (1990)

Em 1966 a economia cresceu 6,7%, número considerado satisfatório, porém com a crise de estabilização provocada no fim do governo Castelo Branco, ocorre uma queda no crescimento, passando para 4,2% em 1967, isso pode ser observado na tabela 1 acima. Esse número só foi alcançado graças ao bom desempenho do setor agrícola. Em contrapartida, entre 1968 e 1973, o PIB manteve a média de crescimento de 11,2% ao ano, alcançando um máximo de 14% em 1973. As políticas governamentais específicas em diversos setores corroboraram para este fato. A agricultura foi beneficiada pelo grande volume de crédito disponibilizado para o setor, principalmente em 1971, onde alcança um pico de crescimento, 10,2 %. A indústria como um todo apresentou grande ritmo no período, passando de um crescimento de 2,2% ao ano em 1967 para 16,6 em 1973. A indústria de transformação cresceu à taxa média de 13,3% ao ano e a indústria de construção a taxa média de 15% ao ano. O setor terciário também elevou-se, tendo como locomotiva o comércio (crescimento anual de 11,1%) e transportes e comunicações (crescimento de 13% ao ano) (LAGO, 1990).

De acordo com Cardoso de Mello e Belluzo (1998) a recuperação da indústria nos anos do “milagre” possui algumas especificidades quando comparado ao período de instauração da indústria pesada no país onde o processo de industrialização foi completado, isto é, o Plano de Metas (CARDOSO DE MELLO, 1998). O crescimento industrial do início do “milagre” estava assentado em estrutura preexistente, no governo JK foram realizados novos investimentos. Houve também uma mudança no que se refere ao setor dominante, durante o Plano de Metas: bens de produção, aqui: bens de consumo duráveis. Além disso, o crescimento foi compatível com o aumento de salários no governo JK, enquanto que no “milagre” observou-se uma contenção dos salários de base.

Outra especificidade refere-se ao balanço de pagamentos brasileiro nos dois períodos. Durante o Plano de Metas houve uma queda da capacidade para importar, contornada pela entrada substancial de investimentos diretos, outrossim, houve crescimento modesto da dívida

externa. Em contrapartida, no “milagre” a capacidade para importar cresceu, houve também crescentes déficits em conta corrente com a entrada maciça de empréstimos em moeda, gerando, conseqüentemente, problemas no balanço de pagamentos. Por fim, o gasto público funcionou como um acelerador da expansão no Governo JK, enquanto no “milagre” o sistema tributário evitou emissões. Além disso, no Plano de Metas o gasto esteve concentrado em infraestrutura, a partir de 1967 eleva-se o peso dos gastos improdutivo.

O crescimento do PIB e da indústria estão intrinsecamente ligados. Tavares e Belluzzo (1998), afirmam que o caráter cíclico do produto brasileiro se dá pela natureza desequilibrada da estrutura industrial. Segundo os autores, existe uma recuperação da indústria a partir de 1967. Os fatores para essa recuperação são: a reforma fiscal e financeira de 1966; a reestruturação dos preços dos serviços de utilidade pública e o programa de energia elétrica, favorecendo o setor; o novo sistema de crédito ao consumidor reanima a demanda da indústria automobilística e de outros bens duráveis; o sistema de habitação reanima a construção civil; diversos incentivos à exportação, permitindo a recuperação do setor têxtil; a política de salários e a política de financiamento permitem um aumento no consumo.

É importante salientar, que em um primeiro momento, a indústria cresceu com base na capacidade ociosa, nota-se que esse era uma das metas do PED, porém:

No início dos anos 1970, quando diversos setores se aproximaram da plena capacidade, ocorreu um importante aumento de investimentos tanto no setor público como no setor privado, que beneficiou diversos ramos industriais e impulsionou a indústria de bens de capital, mas que exigiu também significativas importações de máquinas e equipamentos (LAGO, 1990, p.240)

Esse bom desempenho dos diferentes setores da economia é fortemente influenciado pela nova onda de investimento inserida no Brasil, sobretudo a partir de 1967. De acordo com Lago (1990), a participação da FBKF no PIB, passa de 16,2% nesse ano para 21,4% em 1973. A política industrial da época foi fundamental nesse processo, coordenada pelo CDI, incentivos e concessões foram disponibilizadas para o setor.

Em 1967, a inflação se manteve próxima a 25%, esse índice foi alcançado graças a uma diminuição dos preços por atacado tanto de produtos industriais, devido ao desempenho do setor tanto como nos produtos agrícolas, que obteve uma boa safra no ano. Em 1968, as taxas se mantiveram parecidas, isto é, em torno de 25%. A partir de 1969, a política anti-inflacionária foi mais ativa devido ao fim da tendência de queda no início do ano, como resultado observa-se uma queda de 5 pontos percentuais, passando para uma taxa de 20%. Em 1970, dados mostram a mais baixa inflação do período militar, com um aumento de apenas 16,5% de dezembro a dezembro. Nota-se uma elevação da taxa de inflação em 1971,

retornando ao patamar de 20%. Em 1972 a inflação apresenta novamente um recuo, os diversos índices indicam que a mesma ficou em torno de 19%. “O controle de preços já não podia encobrir, no final de 1973, o recrudescimento do processo inflacionário e a necessidade de medidas para impedir sua aceleração” (LAGO, 1990, p.248).

As equipes econômicas dos governos Costa e Silva e Médici adotaram os instrumentos tradicionais de política monetária e creditícia, mas também lançaram mão de outros meios para fortalecer essas políticas, como a expansão dos meios de pagamento e da base monetária, assim como a diversificação dos Haveres Financeiros (LAGO, 1990). No que se refere aos instrumentos tradicionais de política monetária, isto é, redesconto, compulsório e as operações de mercado aberto, o sistema econômico foi bastante atuante. A partir de 1965, “o Banco Central, passou [...], a contar com um instrumento que permitia injetar recursos no sistema bancário e influenciar a taxa de juros” (LAGO, 1990, p. 252). Esse instrumento seria o chamado redesconto. Foram estabelecidos dois níveis de limites para essa assistência financeira, o primeiro seria o limite normal e o segundo o limite extra, apenas em situações excepcionais.

Outro importante instrumento utilizado pelas autoridades monetárias no período foi o recolhimento de depósitos compulsórios. Inicialmente esses depósitos tiveram a função tradicional de controlar o multiplicador bancário. Entretanto, ele também foi utilizado como forma de controlar a taxa de juros para os tomadores finais. Com as Resoluções 130, 184 e 250, seu recolhimento apresentou uma contração, foram realizadas deduções especiais para financiar capital de giro e aplicações em debêntures e ações de empresas industriais de pequeno e médio porte (LAGO, 1990).

Além desses, nota-se a importância crescente das operações de mercado aberto. A criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) e das Letras do Tesouro Nacional (LTNs) são exemplos disso. Em termos gerais observou-se uma política monetária expansionista, no que diz respeito a oferta real de moeda e ao crédito. Em 1968, o crescimento do crédito ao setor privado, liderado pelo Banco do Brasil foi da ordem de 30% ao ano (MACARINI, 2000).

O sistema financeiro como um todo era comumente considerado como ineficiente. A política bancária do período 1967-73 comprova essa ideia. O objetivo dessa nova política pautava-se “no incentivo à eliminação de deficiências e ao aproveitamento de economias de escala, através da concentração bancária e de obstáculos à proliferação desordenada de agências” (LAGO, 1990, p. 256). O número de agências nacionais de bancos comerciais, portanto, cai de 188 em 1968 para 72 em 1974. Quando se analisa a composição dos depósitos

esse fato se torna ainda mais evidente, entre o período 1967-76 os cinco maiores bancos comerciais (exclusive Banco do Brasil) obtiveram um crescimento na captação de depósitos de 64%, passando de 20,9% do total para 34,2% (MACARINI, 2007).

Como forma de aumentar a eficiência econômica, a nova política de juros consistia em:

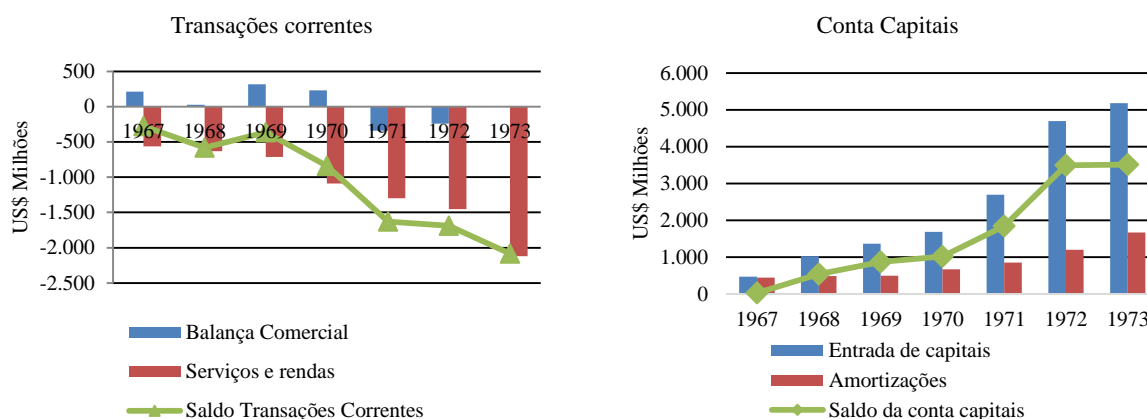
(i) o controle direto das taxas de juros, através de fixação de taxas máximas (tetos) de aplicações e captação em segmentos específicos do setor financeiro ou de redutores sobre as taxas médias observadas no ano anterior; (ii) incentivos aos bancos comerciais, através da manipulação dos coeficientes e da composição dos depósitos compulsórios e de uma redução gradual do custo do redesconto e de outros créditos concedidos ao sistema bancário, “em troca” de uma contenção dos níveis de juros dos empréstimos bancários (Banco Central, *Relatório*, 1973, apud LAGO, 1990, p.255).

Do ponto de vista da política fiscal, as autoridades monetárias tinham o objetivo de diminuir o déficit público e “aumentar a eficiência da máquina governamental” (LAGO, 1990, p.264). Em 1967, o déficit em relação ao PIB estava em torno de 1,7%, essa fração declina continuamente até alcançar um pequeno superávit da ordem de 0,06% no fim do governo Médici. Os esforços na contenção do déficit público podem ser traduzidos em três medidas: Decreto n. 63.946 e Ato complementar n. 40, ambos de 1968 e Decreto n. 64.010 de 1969 (MACARINI, 2000). Como forma de elevar a arrecadação foi criado, em 1972, o Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), é importante observar que a carga tributária cresceu no período. Nota-se também que as despesas com pessoal, a nível federal, declinaram de 24,6% em 1967 para 18% em 1971. Essas políticas foram responsáveis para que o governo pudesse controlar seu déficit no período (LAGO, 1990).

Para Lago (1990), o setor externo do Brasil entre 1967-73 foi marcado por importantes mudanças nas áreas do comércio exterior, da dívida externa e do investimento estrangeiro no país. A nova política de incentivo a exportação, que a partir de 1970 via a agricultura como base para o crescimento (MACARINI, 2005), permitiu que o país vivesse uma evolução dos termos de trocas e um aumento na participação do comércio mundial, cabe notar que as importações também aumentaram no período, porém, enquanto o valor das importações cresceu 54,5%, as exportações tiveram evolução de 77,2%. Igualmente, a dívida externa brasileira demonstrou tendência de alta. É importante observar que, embora houvesse entradas de capital estrangeiro para financiar os investimentos, a grande maioria foi realizado por recursos internos. O crescente endividamento levava a um crescimento de reservas internacionais, as mesmas apresentaram um grande salto, passando de US\$ 421 milhões em 1966 para US\$ 6.416 milhões em 1973. Por fim, no que se refere ao setor externo, ocorreu

uma retomada de investimentos externos diretos, destinados principalmente ao setor industrial. O estoque de investimento em 1973 era da ordem de US\$ 4.579 milhões, esse número era quase três vezes maior do que o observado em 1966 (US\$ 1.632).

Gráfico 1 – Transações correntes e conta capitais do balanço de pagamentos brasileiro, 1967/1973 (US\$ Milhões)



Fonte: Anexo estatístico “A Ordem do Progresso” (1990)
Elaborado pelo autor

Em 1973 ocorre o primeiro choque do petróleo, seus efeitos são extremamente maléficos para a economia brasileira. Com a elevação do preço desse insumo não renovável, ocorre uma alta generalizada de outros insumos básicos e bens de capital da pauta de importação nacional. O resultado desse movimento não é totalmente compensado pela elevação das exportações, conseqüentemente observa-se uma piora na balança comercial do país, como pode ser observado no gráfico 1. Nota-se também o elevado déficit da conta serviços e rendas das transações correntes. Como resultado é possível observar uma elevação da geração de poupança externa. Esse resultado somado a elevação da dívida externa brasileira sufocam o balanço de pagamentos do Brasil. Também é possível notar a entrada maciça de capitais externos no período analisado. Contudo, a partir de 1973, esses recursos não possuíam o caráter produtivo de investimento direto estrangeiro.

As principais políticas monetária, fiscal e de comércio exterior nos anos do “milagre” podem ser observadas no quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Quadro síntese das principais políticas adotadas no período 1967/1973

Principais Pontos	Síntese
Política Monetária	A política monetária teve caráter expansionista com a expansão dos meios de pagamentos e da base monetária. No que se refere aos instrumentos tradicionais, podemos citar: o redesconto criado em 1965 representou um importante instrumento do governo; o recolhimento do depósito compulsório apresentou queda, aumentando em 30% o crédito no período; para a operação de mercado aberto foram criados a ORTN's e a LTN's.
Política Fiscal	Uma das principais metas era controlar o déficit público e aumentar a eficiência da máquina estatal, isso, grosso modo foi alcançado. Em 1967 o déficit em relação ao PIB era da ordem de 1,5%, em 1974 é possível observar um pequeno superávit de 0,06%. Esse movimento foi possível através da elevação da carga tributária, com a criação do IOF e pela queda das despesas da união. É possível observar a tendência de alta da dívida externa, sufocando, portanto, o balanço de pagamentos brasileiro.
Comércio Exterior	O período foi marcado pela política de incentivo à exportação, principalmente de produtos agropecuárias, sendo que o setor foi beneficiado com grande volume de crédito.
Especificidades do Período	O período é marcado pelo grande crescimento econômico, entre 1968 a 1973 é possível observar um crescimento médio de 11,2% ao ano. Esse resultado foi alcançado, em grande medida, pelo forte crescimento industrial; Durante os anos do “milagre” criaram-se políticas no intuito de amenizar a ineficiência do sistema bancário, com isso, ocorreu uma concentração do número de agências. Em 1968 existiam 188 bancos, esse número cai para 72 em 1974.

Fonte: elaborado pelo autor.

Esses foram, portanto, os rumos e as inflexões durante os “anos do milagre” nos governos Costa e Silva e Médici. Os índices apresentaram um excelente crescimento econômico e industrial, porém muitos autores afirmam que apenas uma parcela da população foi beneficiada, dado o aumento da concentração de renda no período, em outras palavras, o “bolo” cresceu, mas não foi dividido. Sob esse cenário virtuoso de crescimento, desenha-se o II PND.

3.2 Ruptura ou continuidade: o Governo Geisel – 1974/1979

Em 1974, a economia brasileira apresentava duas tendências que acabaram por influenciar as políticas econômicas do novo governo nesse ano. A elevação do preço do petróleo, sobretudo a partir de 1973, desencadeou uma alta generalizada de diversos produtos da pauta de importação do país. Essa situação aliada a elevação da dívida externa brasileira agravou ainda mais a já conturbada balança de pagamentos nacional. Somado a isso, desde o final do “milagre econômico”, a inflação apresenta sinais de crescimento, voltando a preocupar as autoridades.

Entre 1967 até 1973 o Brasil conviveu com grande crescimento econômico e industrial. Diante desse novo cenário internacional e nacional, as autoridades políticas e

econômicas tinham duas opções, continuar o processo de desenvolvimento ou realizar uma ruptura. O presidente não estava disposto em realizar políticas contracionistas e inserir o país em um quadro de recessão, dessa maneira optou-se por manter o ritmo de investimento e crescimento nacional, entretanto com algumas mudanças fundamentais.

Em 1974, fez-se um anúncio que a nova equipe econômica seria híbrida, foi mantido o mesmo ministro no Planejamento, porém Delfim Netto dá lugar a Mário Simonsen na pasta da Fazenda. A herança deixada por Médici interfere nas políticas adotadas pela nova equipe. A perda de controle monetário e a repressão de preços ocorrida no final do governo anterior é um exemplo disso. A inflação em alta é outro condicionante interno para as políticas adotadas no início do governo Geisel, contudo, como existia a opção gradualista, não seria possível observar, de imediato, uma queda acentuada nos índices de inflação. Nesse sentido, um ajuste estrutural contracionista seria necessário, conseqüentemente, deixa-se de lado a busca por um crescimento acelerado. Porém, existia uma falta de apoio político, o presidente não estava disposto em conviver com a recessão durante muito tempo, o programa de correção de desequilíbrios externos e internos encontra, portanto, uma barreira no próprio governo (MACARINI, 2008; CARNEIRO, 1990).

O novo governo assume sob um cenário externo desfavorável. Para Carneiro (2002), a segunda metade de 1970 marca a crise do padrão instaurado em Bretton Woods. A perda de dinamismo do comércio mundial, o aumento da inflação, a elevação das taxas de juros norte americana e os dois choques do petróleo ocorridos durante a década de 70, afetam, sobremaneira, a economia brasileira (CARNEIRO, 2002). A grande elevação do preço do petróleo ocasionou uma reversão nas taxas de acumulação e colocou a crise energética em destaque. Todavia, não foi a questão energética a precursora da crise mundial, mas sim a quebra estrutural do padrão tecnológico (COUTINHO, 1998).

Entretanto, como afirma Arend (2009), o período apresenta uma “janela de liquidez” para as economias periféricas. O Brasil pode contar com a elevação da disponibilidade de crédito internacional. “Por isso, a escassez crônica de divisas e a restrição externa da economia brasileira foram amenizadas nessa época, em razão da disposição do sistema financeiro internacional em estender empréstimos [...]” (ARENDA, 2009, p.186). Sendo assim, tanto o “milagre” como o governo Geisel foram beneficiados com o “dinheiro ocioso”, isto é, euromoedas e petrodólares.

Como afirma Carneiro (1990), as autoridades brasileiras pareciam não perceber as novas restrições impostas no cenário internacional. O choque do petróleo em 1973 fez com que ocorresse uma transferência de renda dos importadores para os exportadores de cerca de

2% da renda mundial. Contudo, isso não pode ser interpretado como único causador dos desequilíbrios externos. As exportações, de maneira geral, conseguiram manter um dinamismo alto, as reservas internacionais tinham atingido montantes significativos e outros indicadores, como a relação dívida externa/exportações, estavam em níveis aceitáveis no início de 1974 (MACARINI, 2008). Entretanto, a partir desse ano a perda de dinamismo das economias capitalista impede que a produção interna seja exportada, esse fato, somado ao aumento do valor das importações deteriora a balança comercial brasileira (CRUZ, 1998).

Os condicionantes internos e externos citados anteriormente foram determinantes nas escolhas de políticas de curto prazo no início do novo governo Geisel. A condução dessas políticas, de acordo com Carneiro (1990), foi marcada por quatro importantes decisões, a saber, a desrepressão dos preços; a oficialização de uma regra para a correção monetária; a intervenção no grupo financeiro Halles e a revisão da lei salarial. De acordo com Macarini (2008), ao contrário do que grande parte da literatura econômica afirma, a desrepressão dos preços não significou uma liberalização generalizada dos preços. Pelo contrário, a remoção dos controles artificiais sobre os preços provocou uma pressão inflacionária, iniciando um período de instabilidade dos índices mensais de inflação. Com isso fez-se necessário o controle sobre os preços, como afirma o próprio Simonsen: “O governo vai ser extremamente severo, daqui por diante, com elevações de preços além das margens permitidas (...). O importante é que estamos encerrando este ciclo de reajustamento de preços e pretendemos dar um basta nas elevações” (VEJA, 1974, p. 81, apud MACARINI, 2008, p.10).

A criação e oficialização de uma nova regra para a correção monetária foi utilizada na tentativa de reduzir às incertezas quanto às variações nas taxas mensais de inflação, sendo assim, buscava-se uma maior clareza para as regras de indexação. Somado a isso, observou-se uma elevação da base monetária (32,9%) e dos meios de pagamentos (33,5%), contrariando o discurso contracionistas do início do governo. Os fatores dessa expansão deveram-se aos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado e aos repasses do Banco Central por conta de Fundos e Programas que expandiram em 1974 (CARNEIRO, 1990). Mesmo com o ano se encerrando com uma sensação generalizada de liquidez restrita, marcado pela perda de reservas, “a expansão do crédito doméstico tanto pelo Banco do Brasil quanto pelo Banco Central prosseguiu impávida enquanto o governo acreditava fazer política monetária restritiva” (CARNEIRO, 1990, p.302).

A quebra do Grupo Halles, quarto maior banco comercial brasileiro da época, fez com que o Banco Central aumentasse os financiamentos de redesconto, na tentativa de minimizar

os efeitos em cadeia que poderiam vir a ocorrer. A elevação dos redescontos compensou as pressões contracionistas decorrentes das perdas de reservas (CARNEIRO, 1990).

Ainda no contexto das políticas de curto prazo do governo Geisel, pode-se citar a mudança da regra oficial de correção salarial. A nova Lei 6.147, aprovada em outubro de 1974, possuía o seguinte caráter: “caso no reajuste anterior a inflação futura houvesse sido subestimada (...), haveria uma correção aproximadamente igual à perda ocorrida, impedindo que essa última se tornasse permanente” (CARNEIRO, 1990, p.302 e 303). Dessa maneira, as autoridades monetárias tinham o objetivo de reverter às críticas acerca da antiga legislação, ou seja, quando a inflação era subestimada os custos recaíam apenas sobre o trabalhador, afetando, portanto, o salário real do mesmo.

Ao fazer uma análise crítica do primeiro ano do governo Geisel e de suas políticas de curto prazo, Carneiro (1990, p.300) é duro ao afirmar que:

O quadro de desequilíbrio macroeconômico com que a economia brasileira defrontou-se na década de 80, caracterizado por elevado endividamento externo, desestruturação do setor público, inflação explosiva e perda de dinamismo, teve sua origem em grande medida em erros de diagnóstico bem como na timidez que caracterizou o uso de instrumentos de política após o primeiro choque do petróleo.

O governo estava dividido, de um lado estavam aqueles que desejavam estabilizar a economia com políticas contracionistas e de outro lado àqueles que faziam forte oposição a essa tentativa. Entra em cena novamente o eterno debate entre estabilização e crescimento. Além do Banco Central e do Banco do Brasil que fomentavam a economia através de suas políticas de crédito, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) também era contra a estabilização. O ministro João Paulo Velloso preparava um programa para que o país crescesse a taxa de 10% ao ano como resposta ao desafio do choque do petróleo (CARNEIRO, 1990).

Esse imbróglie político teve consequências negativas em outros setores da economia como o setor financeiro, por exemplo, as incertezas sobre o futuro da economia eram enormes. Incertezas essas que foram potencializadas com as eleições parlamentares de outubro de 1974. O “choque político” veio com a inesperada derrota nessas eleições, abalando ainda mais o governo Geisel (MACARINI, 2008).

A derrota parlamentar teve um importante papel para as novas políticas de curto prazo em 1975, o que se observa é um recuo na tentativa de contenção da demanda, ou seja, buscar-se-ia o crescimento a qualquer custo. Nesse sentido, a nova política de curto prazo nesse ano é

marcada pela crise financeira, pela queda do crescimento das exportações e pela aprovação do II PND (CARNEIRO, 1990).

O início do ano é marcado por uma queda de 8,5% dos meios de pagamentos. Explica-se como fatores para essa queda a perda de reservas e também a diminuição de depósitos a vista devido a aceleração inflacionária do ano anterior. Na tentativa de reverter esse quadro e evitar um processo de contração monetária, criou-se um mecanismo denominado “refinanciamento compensatório”. Esse recurso consistia em um empréstimo do Banco Central aos bancos comerciais a juros de 6% ao ano sem correção monetária a prazos de 90 a 150 dias, caso os meios de pagamento se encontrassem abaixo das previsões do Orçamento Monetário.

Em 1975 ocorre também a aprovação do II PND que “significou, além da vitória do pessimismo quanto a elasticidades, a subordinação dos objetivos de estabilização às metas de longo prazo” (CARNEIRO, 1990, p.306). Como assinalado, o governo não pretendia realizar políticas restritivas e inserir o país em uma recessão. Sendo assim, o plano foi aprovado como forma de resolver os problemas estruturais brasileiros e não adiá-los.

No início de 1976 ocorre um retorno das altas taxas de inflação. A equipe econômica via a austeridade monetária como o principal instrumento para a política anti-inflacionária. No mesmo ano observou-se uma recuperação do crescimento do produto, resultado de dois anos seguidos de expansão da demanda global (1974 e 1975), o mesmo apresentou crescimento de 9,8% enquanto no ano anterior o crescimento foi de apenas 5,2%. Entretanto, esse índice só foi possível com um maior endividamento e com negligência com o controle da inflação dos anos anteriores.

Os dois últimos anos do governo Geisel foram marcados pela reversão da política de demanda e pela repressão aos preços públicos. De acordo com Carneiro (1990), em 1977 promoveu-se uma política monetária mais restritiva no intuito de frear a aceleração inflacionária. Contudo observou-se uma queda modesta da inflação. O último ano do governo Geisel é definido por Carneiro (1990, p.308) da seguinte forma:

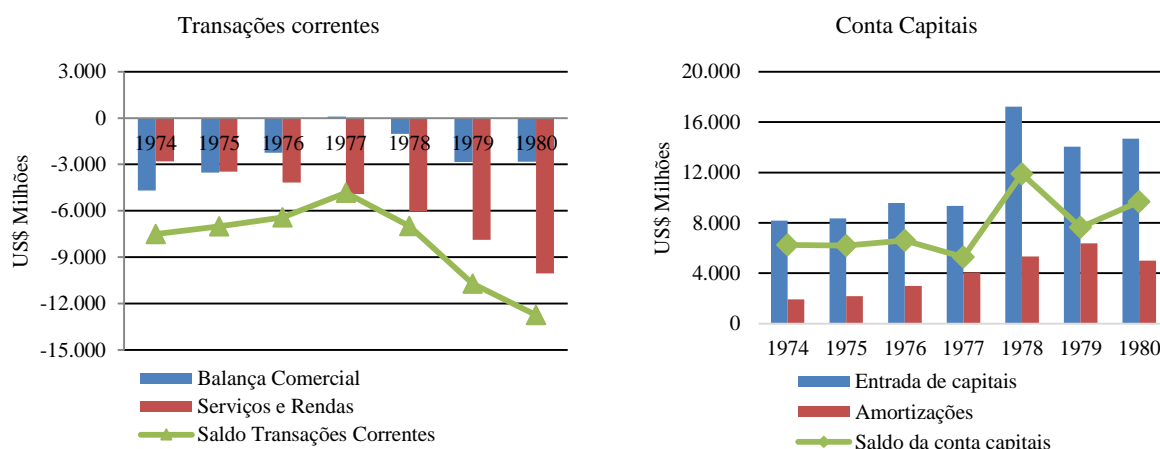
A partir do início de 1978, com a definição da força inequívoca da candidatura Figueiredo, esta passa a dominar o ambiente político do país. A política econômica de curto prazo passa assim ao serviço de continuidade do processo de distensão, privilegiando a acumulação de reservas em decorrência de um saldo do balanço de pagamentos de US\$ 3,9 bilhões. Em meados do ano, uma seca que assolou o centro-sul provocou uma queda de 3% do produto agropecuário gerando a necessidade de importações de alimentos da ordem de mais de US\$ 1 bilhão, prejudicando a continuidade do controle do custo de vida urbano e deteriorando a balança comercial no último ano do mandato Geisel. Apesar da restrição ao crescimento dos preços públicos, o índice geral de preços acelerou-se em dois pontos percentuais ao longo

do ano, postergando-se para o novo governo a tarefa de realizar um novo round de política restritiva.

Para Carneiro (1990), as políticas de longo prazo do governo Geisel são marcadas pelo crescimento com endividamento. Entre 1974 e 1979 a dívida externa brasileira cresceu US\$ 20 bilhões, o que evidencia essa tese. O pagamento de juros da dívida também obteve um crescimento impressionante, passando de US\$ 500 milhões no início do governo para US\$ 2,7 bilhões em 1978. O choque dos juros norte-americanos teve efeitos irradiadores para a economia brasileira, no primeiro ano do governo Figueiredo, os pagamentos de juros estavam na ordem de 4,2 bilhões. Carneiro (1991) afirma que a elevação do preço do petróleo somado a deterioração dos termos de troca criaram um déficit na balança comercial. Além disso, o crescimento dos juros ampliava o déficit em transações correntes. Conseqüentemente, houve um efeito negativo sobre o balanço de pagamentos.

No que tange o déficit comercial é possível desassociar dois períodos dentro do governo Geisel. Durante 1974 até 1977 ocorrem déficits, entretanto, ainda não se caracteriza uma deterioração global da balança comercial, essa, por sua vez, fica mais evidente em 1978. Nesse primeiro momento, a deterioração dos termos de troca é o principal fator para os déficits comerciais. Em contrapartida, no período seguinte (1977 a 1980), a deterioração das relações de troca é contínua. Além disso, a manutenção de uma taxa de câmbio apreciada durante todo o período corroborou para o desequilíbrio comercial (CARNEIRO, 1991). Esse movimento pode ser observado no gráfico 2 abaixo

Gráfico 2 – Transações correntes e conta capitais do balanço de pagamentos brasileiro, 1974/1980 (US\$ Milhões)



Fonte: Anexo estatístico “A Ordem do Progresso” (1990)
Elaborado pelo autor

Com os desequilíbrios na balança de pagamentos três alternativas eram colocadas em pauta: reduzir a demanda doméstica; aumentar o endividamento externo; e incentivar a redução do consumo para aumentar o investimento. Para Carneiro (1991), a segunda alternativa foi escolhida, porém essa era uma forma de legitimar o regime, ou seja, atendendo os interesses domésticos.

Malan e Bonelli (1976) explicam duas medidas governamentais para corrigir os desequilíbrios no balanço de pagamentos. Em primeiro lugar, estão as medidas destinadas a encontrar uma solução de longo prazo, isto é resolver o problema do petróleo, além de tentar estimular, a curto prazo, a entrada de capitais externos. Em segundo lugar estão as medidas contempladas pelo “pacote” de Decretos e Resoluções realizados em 1975, essas ações estavam voltadas para o controle de importações já em 1976, continuando no período seguinte.

Cruz (1995) afirma que durante os anos sessenta e setenta, o governo criava políticas estimulantes para a entrada de capital externo. Essa política seria legitimada pela tese do hiato de recursos reais, ou seja, o endividamento externo seria utilizado como forma de financiar o déficit na conta de mercadorias e de serviços produtivos. Nesse período o empréstimo externo foi contratado basicamente pelo setor privado.

O estímulo a entrada de capital externo, como afirma o autor, foi a gênese do ciclo, endividamento externo - estatização da dívida – transferência de recursos reais para o exterior. A primeira fase desse ciclo foi uma alternativa de financiamento atraente para grandes empresas durante o período expansivo do milagre. Assim ampliava-se o crédito de longo prazo, além de constituir uma forma de crédito com custos menores, dadas as condições da oferta internacional.

A estatização da dívida externa teve início em meados dos anos setenta, essa fase do ciclo foi marcada por duas etapas. Na primeira as entidades públicas aumentaram a participação na captação de novos empréstimos. Na segunda, que teve início durante o choque dos juros e do segundo choque do petróleo, as empresas estatais aumentaram ainda mais seu peso na captação de novos empréstimos, além disso, o Banco Central aumentou, em grande medida, seu passivo denominado em moeda estrangeira, “seja através da transferência maciça de dívidas velhas, contratadas originalmente pelo setor privado, seja através dos depósitos de projetos oriundos da sistemática de negociação instituída em 1982, após a interrupção das linhas voluntárias de crédito” (CRUZ, 1995, p.125).

O II PND descreve as estratégias do governo e as bases da política de longo prazo adotada no governo Geisel. A ênfase era na indústria básica, principalmente o setor de bens de

capital e o da eletrônica pesada, também houve esforço no sentido de investir em indústrias de insumos básicos, no intuito de substituir importações e abrir novas frentes de exportação (CARNEIRO, 1990). O plano potenciou o endividamento externo por parte do setor público.

Para Reichstul e Coutinho (1998), o investimento produtivo estatal ao longo do período foi concentrado nos seguintes setores: o setor de energia elétrica; o sistema Petrobrás; o setor de siderurgia; o setor estatal de mineração; além de outras empresas estatais não diretamente ligadas a produção, como telecomunicação e transporte. O sistema financeiro nacional, sobretudo através do BNDES, voltou seus investimentos para o setor privado, sendo assim o setor produtivo estatal, beneficiado pela “janela de liquidez” internacional obteve recursos através do endividamento externo, corroborando para o processo de estatização da dívida.

Na última etapa do ciclo, o Brasil passa de um captador de recursos externos para uma posição de exportador de recursos líquidos para o exterior. A crise de 1980, em grande medida, é explicada por esse fato. Durante toda a década de 1970, principalmente a partir do primeiro choque do petróleo, ocorre uma profunda deterioração do financiamento público, as consequências são heranças para a década seguinte. “A deterioração das finanças públicas resulta da natureza e envergadura da política anticíclica levada ao cabo pelo Estado no período 1974/80” (CARNEIRO, 1991, p.135).

Além disso, o autor afirma que a elevação do patamar inflacionário constituiu um importante fator para os desequilíbrios econômicos do governo Geisel. Os dois choques do petróleo em 1974 e 1979 e a quebra da safra agrícola em 1976 são fatores exógenos que explicam, em parte, a elevação da inflação. O crescimento da taxa de juros de curto prazo é outro elemento que explica as sucessivas ampliações dos patamares inflacionários no período.

A manutenção de taxas de juros internas muito elevadas é utilizada devido as vantagens de empresas internacionais e bancos brasileiros na captação de recursos externos em grandes volumes. Para cumprir suas obrigações o governo teria a opção de emitir papel moeda ou vender títulos públicos, a segunda opção foi escolhida em detrimento da primeira. Como os juros internos já se encontravam em um patamar elevado, não houve problemas quanto suas vendas, sendo assim a taxas elevadas corroboraram para o aumento da dívida interna (TAVARES; BELLUZO, 1998).

Ainda de acordo com os autores, esse movimento especulativo representou um mecanismo perverso para o aumento da inflação. As taxas de juros em níveis mais altos aumentam os custos das empresas, essas, por sua vez, transferem essas pressões para os preços. Diante disso, o governo reage encurtando o crédito, as empresas deficitárias recorrem

ao mercado financeiro, pressionando ainda mais as taxas de juros. Sendo assim, a gênese da crise dos anos oitenta pode ser observada durante o governo Geisel, dado essa “ciranda financeira”, que pode ser resumida pelo movimento: dívida externa - emissão de títulos - aumento dos juros interno - aumento da dívida interna - aumento da inflação.

Ao analisar a inflação do período é possível observar uma tendência de alta dessa variável passando de 34,8% ao ano em 1974 para 91% ao ano em 1980, como pode ser observado na tabela 2. A opção do governo em manter o crescimento acelerado, acaba por “deixar de lado” o controle inflacionário. Somado a isso podemos citar a elevação do preço do petróleo, esse movimento tem um efeito perverso sobre os preços internos. Além disso, como explicado anteriormente, o aumento dos juros também é um condicionante para elevação do patamar inflacionário. O combate a inflação ficou restrito ao controle monetário. O governo não recorreu ao controle diferenciado de preços pois entraria em choque com grandes empresas, dado que o controle prejudicaria um setor e favoreceria outro (CARDOSO DE MELLO; BELLUZZO, 1998).

De acordo com Mendonça e Miyamoto (2011), a política externa do governo Geisel pode ser interpretada de três maneiras distintas. A primeira delas dá ênfase às variáveis no cenário doméstico. A segunda interpretação realça o papel do Estado como ator preponderante na formulação da política externa. A terceira julga os condicionantes externos, como conjuntura internacional e crises financeiras, variáveis importantes para compreender a condução da política externa.

O período analisado é marcado por uma forte tensão comercial entre Brasil e Estados Unidos. Três acontecimentos acentuam esse fato. Primeiro, o Brasil firma acordo com a República Federal da Alemanha em 1975, provendo o fornecimento de suprimentos básicos e a transferência de tecnologia nuclear. Segundo, a criação da Comissão Mista Brasil-China em 1978. Por fim, um acordo comercial com a União Soviética em 1975, comprando turbinas para a hidrelétrica de Sobradinho/DF.

Como resultado, o governo Geisel buscou diversificar seus parceiros comerciais. O Brasil firmou acordos com a América Latina e com a África. Em 1974 um acordo sobre ciência e tecnologia foi firmado com o México; em 1975 entra em vigor o Tratado da Amizade e Cooperação entre Brasil e Paraguai, além do Convênio Constitutivo do Sistema Econômico Latino Americano (SELA). Em 1978 foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica com mais sete países da região (MENDONÇA; MIYAMOTO, 2011).

Nos primeiros anos da década de 1970 existia alta liquidez internacional, diretamente ligada à dívida norte americana e ao excesso de eurodólares e petrodólares. Com isso,

diversos países do terceiro mundo recorreram ao crédito externo existente para alavancar seus planos de governo, como explicado anteriormente o Brasil se enquadra nesse cenário. A Europa era responsável por grande parte dessa liquidez, o continente apresentava certo vigor econômico e caminha *pari passu* com os Estados Unidos em vários setores (MENDONÇA; MIYAMOTO, 2011).

Com o choque do petróleo em 1973, um dos principais objetivos do governo era manter o fornecimento do produto por meio de investimentos em extração e novas parcerias com regiões produtoras. Nesse sentido enquadra-se o Pró-Álcool como tentativa de diversificar a matriz energética brasileira, além de intensificar relações com o mundo árabe. Em 1974 o governo brasileiro estabeleceu relações diplomáticas com o Qatar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Sultanato de Omã e Kuwait.

Observou-se um aumento de tarifas de importações, além da criação de encargos financeiros e restrições quantitativas de vários tipos. Para Carneiro (1990) isso possui um duplo efeito, primeiro reprimiam as importações de um modo mais efetivo do que a que seria obtida através de uma desvalorização cambial. Segundo, seriam criados novos obstáculos a fim de favorecer a nova política industrial. Como resultado o coeficiente de importação se manteve constante no período.

Tabela 2 - Indicadores econômicos do período 1974 /1980

Ano	PIB (cresc. %)	Produto Industrial (cresc. %)	Produto Agrícola (cresc. %)	Produto Setor Serviços (cresc. %)	Deflator Implícito do PIB	FBKF (% do PIB)	Dívida Externa (US\$ 10 ⁶)	Variações de Reservas (US\$ 10 ⁶)
1974	9	7,8	1	9,7	34,8	22,8	17.165,7	946,1
1975	5,2	3,8	7,2	2,9	33,9	24,4	21.171,4	941,7
1976	9,8	12,1	2,4	8,9	47,6	22,5	25.985,4	-1.136,1
1977	4,6	2,3	12,1	2,6	46,2	21,4	32.037,2	-611,7
1978	4,8	6,1	-3	4,3	38,9	22,2	43.510,7	-4275,4
1979	7,2	6,9	4,9	6,7	55,8	23	49.904,2	3.321,1
1980	9,1	9,1	9,6	8,7	91	22,5	53.847,5	3.506,7

Fonte: Anexo estatístico “A Ordem do Progresso” (1990)

Elaborado pelo autor

No que diz respeito a dinâmica industrial, é possível observar uma desaceleração na indústria de bens de consumo duráveis. A saturação da demanda, a reposição concentrada e a inflexão dos setores prioritários da nova estratégia do governo são algumas razões para a desaceleração desse ramo industrial. Em contrapartida, os setores que mostraram menor desaceleração são os de bens intermediários e os de bens de consumo não duráveis. No primeiro caso, a internacionalização da oferta é uma explicação factível, para o caso dos bens

de consumo não duráveis, sua essencialidade explica o seu desempenho. De maneira geral, o produto industrial obteve crescimento instável no período, alcançando um crescimento máximo de 12,1% em 1976 e mínimo de 2,3 em 1977 (CARNEIRO, 1991).

A agricultura, segundo Carneiro (1991), apresentou importantes transformações na década de 1970, tendo seu pico em 1977 alcançando 12,1% do PIB, como observado na tabela 2. O crescimento das atividades ligadas a exportação somado ao grau de processo industrial da produção modifica a composição produtiva. Atividades não relacionadas a nenhum desses dois eixos, apresentaram um péssimo desempenho. Dentre os produtos de maior destaque estão o milho, a cana de açúcar, soja e laranja. Além da elevação do coeficiente exportado nota-se que a participação de produtos agrícolas na pauta de exportação brasileira passa de 15% em 1971 para 30% em 1980. “É essa inserção que explica a sustentação do dinamismo da agricultura em face da perda de dinamismo da indústria no período considerado” (CARNEIRO, 1991, p.25).

Quadro 2 - Quadro síntese das principais políticas adotadas no período 1974/1979

Principais Pontos	Síntese
Política Monetária	Apesar de um certo discurso contracionista, em 1974 houve elevação da base monetária, dos meios de pagamento e do crédito, entretanto, devido à quebra do grupo Halles, o governo elevou o redesconto para proteger o sistema financeiro nacional. A partir de 1977 a política monetária foi mais restritiva no intuito de frear a pressão inflacionária. O patamar elevado dos juros também é característica do período.
Política Fiscal	O principal objetivo da política fiscal no governo Geisel era controlar o gasto público, na tentativa de cumprir essa meta foram estabelecidos cortes e tetos para os gastos da administração direta. Houve também no período uma piora quantitativa e qualitativa do balanço de pagamentos brasileiro, dado que a dívida externa cresceu 20 bilhões.
Comércio Exterior	A taxa de câmbio apreciada durante o período gerou uma piora no saldo comercial brasileiro. O governo Geisel é mercado também pela tensão comercial entre Brasil e EUA, dessa forma buscou-se novos parceiros comercial.
Especificidades do Período	Podemos citar como especificidade do período a recessão mundial e o fim do padrão de Bretton Woods; outro ponto é a forte subida do patamar inflacionário, passando de 34% ao ano em 1974 para 91% em 1980; o II PND também foi característica específica do governo Geisel, evidenciando a opção por manter o crescimento; por fim, podemos falar da gênese do processo de estatização da dívida externa brasileira.

Fonte: elaborado pelo autor.

Do ponto de vista da política fiscal, a meta principal do governo Geisel seria controlar o gasto público total. Um dos exemplos de políticas econômicas que vai de encontro com essa afirmação foi o estabelecimento de cortes e tetos para os gastos da administração direta criado em 1976. As empresas estatais, em um primeiro momento, não foram afetadas por essa nova política, entretanto foi implantado um sistema muito mais rígido de controle dos

investimentos. Porém, estas tentativas de conter gastos públicos foram sendo derrotadas pela necessidade de utilizar as empresas estatais, sobretudo a partir de 1978, como tomadoras de empréstimos advindos do euromercados de moedas (COUTINHO; BELLUZZO, 1998).

Os objetivos da política adotada, grosso modo, foram atingidos, apesar da extrapolação dos prazos programados. Ao analisarmos os setores mais favorecidos da política industrial, houve uma queda tanto em valor quanto em participação na pauta de importação entre 1974 e 1979. Outro ponto a ser observado refere-se ao fato de que as exportações também aumentaram, passando de 7,5% do PIB em 1974 para 8,4% em 1980. Porém, para Carneiro (1990, p. 313), “a manutenção desta variedade de estímulos fiscais, creditícios e cambiais, entretanto, teve como custos mais visíveis a progressiva deterioração da posição financeira do Estado (...)”.

Esses são as principais políticas econômicas adotadas, resumidas no quadro 2 acima, durante o governo Geisel e suas consequências para a década seguinte. Para Macarini (2008), a proposta de manter o crescimento acelerado a níveis de 10% ao ano, no momento em que o ciclo econômico doméstico dava sinais de inflexão, constituiu a tentativa de manter o “milagre” e a legitimidade do governo militar, isto é, houve uma opção pela continuidade.

4 A ESTRATÉGIA DO GOVERNO GEISEL EM 1974: O II PND

Em 1974 o então presidente militar Médici dá lugar a Geisel. Como explicado anteriormente, o período imediatamente anterior a esse foi conhecido como “milagre econômico brasileiro”, os índices de crescimento alcançaram marcas históricas, os diversos setores da economia foram beneficiados com políticas econômicas específicas. Frente a isso, qual foi a nova estratégia do governo brasileiro?

De fato, diante da conjuntura econômica observada, fica claro o objetivo de não a frear o crescimento. As opções de 1974 vão exatamente nesse sentido, e isso pode ser evidenciado através do II PND, plano de governo ambicioso e com objetivos extremamente amplos, visando superar alguns pontos de estrangulamento presente na economia, como energia e a indústria de base. A primeira parte dessa seção é responsável por trazer os principais aspectos e metas do documento anunciado pelo governo. Em seguida, na seção 4.2 realizou-se um levantamento dos principais arranjos institucionais necessários para a realização do plano, é importante observar que apesar de algumas inconsistências, é inegável que o grau de planejamento do II PND foi extremamente amplo. Por fim, a seção 4.3 tem o objetivo de trazer o debate econômico acerca de seus resultados.

4.1 O II PND

A ambição do plano era grande: “O Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento”. “A Nação será mobilizada para, crescendo rapidamente, mas sem superaquecimento, controlar a inflação e manter em razoável equilíbrio o balanço de pagamentos, com alto nível de reservas” (II PND, 1975, p.3). “Em consonância com o binômio Desenvolvimento e Segurança, objetiva a Revolução construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida – moderna, progressista e humana” (II PND, 1975, p.14).

Nesse sentido, o II PND (1975, p.4-7) tinha como principais objetivos os seguintes pontos, todos eles serão explicados com mais detalhes a seguir.

- Consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva;
- A política de energia passa a ser peça decisiva da estratégia nacional, ajustando a estrutura econômica brasileira à situação de escassez de petróleo;

- A política científica e tecnológica contará com grande montante de recursos;
- Realizar um esforço na área de integração nacional, principalmente no que diz respeito a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro Oeste.
- Estratégia de desenvolvimento social;
- Integração com a economia mundial.

4.1.1 Estratégias Industrial e Agropecuária

Um primeiro ponto que o plano trata está relacionado ao objetivo de desconcentração industrial, ou seja, diversificar os novos investimentos e fortalecer novos polos. Além disso, o desenvolvimento industrial deveria unir os interesses da indústria privada com a empresa estatal, assegurando a essa, papel central na constituição da nova estrutura industrial que se desejava consolidar no país. Essa estratégia teria como principais instituições financiadoras o BNDES, e outras entidades governamentais.

Assim sendo, a estratégia industrial do período seria (II PND, 1975, p.23-26): Desenvolvimento dos setores de base; abertura de novos campos de exportação de manufaturados; maior impulso ao desenvolvimento tecnológico industrial; impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos, com continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais; atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial. Os dados dos principais investimentos propostos para o setor pelo II PND podem ser observados na tabela 3 abaixo.

Os setores de base a serem desenvolvidos seriam as indústrias de bens de capital, eletrônica de base e as de insumos básicos. Buscava-se diminuir a importação tanto de bens de capital como de insumos básicos, reduzindo, portanto, a dependência externa. O setor privado seria priorizado no que diz respeito à indústria de insumos básicos. No que tange a indústria eletrônica de base, o objetivo era desenvolver no país a eletrônica digital.

Os novos campos de exportação de manufaturados estavam ligados a bens de maior complexidade tecnológica, como computadores, navios, automóveis, produtos siderúrgicos, equipamentos e componentes de bens de capital, dentre outros. “Nessa ofensiva, será de particular importância a execução de projetos mais sofisticados e de grande porte, concebidos diretamente para exportação, se necessário com incentivos especiais como os da Comissão para a Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEX)” (II PND, 1975, p.25).

Tabela 3 - Principais investimentos para a indústria propostos pelo II PND

Setores	1974	Previsto para 1979	Aumento no período (%)
Indústria de Bens de Capital			
Produção Total (mil t)	2.000	3.400	70
Maquinaria mecânica e Elétrica (mil t)	898	1.603	79
Tratores (mil unidades)	44	84	91
Construção Naval (mil TPB)	410	1.140	178
Material Ferroviário (mil t)	122	214	75
Siderurgia e Metalurgia (Capacidade Instalada, em mil t)			
Aço em lingotes	8.600	22.300	159
Laminados Planos e Perfis Pesados	4.100	13.100	220
Laminados Não-Planos e Aços Especiais	4.600	8.300	80
Alumínio	120	190	58
Cobre	10	60	500
Zinco	33	58	76
Química (Capacidade Instalada, em mil t)			
Ácido Sulfúrico	986	3.388	244
Soda Cáustica e Barrilha (em NA_2O)	273	700	156
Cloro	212	593	179
Fertilizantes	585	1.199	105
Resinas Termoplásticas	408	851	118
Fibras Artificiais e Sintéticas	176	253	43
Elastômeros Sintéticos	144	239	66
Detergentes	27	75	178
Eteno	343	718	109
Amônia	268	577	115
Bens Intermediários Não-Metálicos (Capacidade Instalada em mil t)			
Cimento	17.130	26.190	53
Celulose	1.547	2.860	85
Papel	2.267	2.900	28
Mineração			
Produção de minério de Ferro (Milhões t)	60	138	130
Exportação de Minérios de Ferro (Milhões t)	44	98	123
Dispêndios em Pesquisas de Minérios Nucleares (Cr\$ milhões de 1975)	304	660	117

Fonte: Lessa (1988, p. 19-20).

Nota: TPB – Tonelagem de Porte Bruto

Tanto o objetivo de impulsionar o desenvolvimento tecnológico industrial como o impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos visavam evitar dispêndios excessivos nos pagamentos por tecnologia. Os desequilíbrios nas contas externas era uma preocupação do governo, com o desenvolvimento de tecnologias nacionais, um peso da pauta de importação brasileira seria diminuído.

Outro ponto altamente contemplado pelo plano estava relacionado a integração do território nacional. Por isso a atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial foi considerada como objetivo necessário. Procurava-se estimular um melhor equilíbrio no triângulo Rio de Janeiro-São Paulo-Belo Horizonte e também aos polos industriais no Sul e no Nordeste. A fim de atender esse objetivo, instituições como o CDI e o BNDES possuem papel central, disponibilizando concessões de incentivos e propiciando financiamentos.

De acordo com Lessa (1988, p.20):

A prioridade conferida a estes setores, além de completar a industrialização pesada, implica a proposta de um novo Padrão de Industrialização, uma modificação da “alocação de recursos” em várias dimensões: setoriais, regionais e sociais. Os setores de bens de produção, segundo o II PND, passariam a ser os setores líderes da expansão industrial da economia brasileira presidindo e dando o sentido de seu movimento dinâmico (...).

Apesar do foco do II PND ser a indústria, a estratégia agropecuária também era contemplada. “Aquele novo papel na estratégia significa, de um lado, contribuição mais significativa à expansão do PIB, com menor peso para o consumidor, maior renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador” (II PND, 1975, p. 26). Para isso seria necessário uma nova política de uso da terra para fins agropecuários; esforço de modernizar e de dotar de bases empresariais o setor agropecuário, principalmente o Centro-Sul; execução da reforma agrária e de programas de redistribuição de terras; estratégia de ocupação de novas áreas, principalmente no Centro-Oeste, Amazônia e vales úmidos do Nordeste; continuação da política de implantação de novas estruturas de abastecimento; fortalecimento da ação do setor público relativa a áreas indelegáveis; formação de estoques reguladores; concentração setorial de incentivos; e estratégia social para o setor rural. Na tabela 4 a seguir é possível observar as expectativas de investimentos do II PND no que tange a Agropecuária:

Tabela 4 - Expectativas do II PND quanto a agropecuária

	1974	Previsto para 1979	Aumento no Período (%)
Produção			
Cereais (milho, arroz, trigo e feijão, em milhões de t)	30	45	50
Oleaginosas (algodão, soja, amendoim e mamona, em milhões de t)	10	16	60
Utilização de Insumos Modernos			
Fertilizantes (milhões de t de nutrientes)	1,6	3,1	94
Defensivos (mil t)	90	200	122
Sementes melhoradas (% sobre o total de sementes de algodão, amendoim, arroz, batata-inglesa, feijão, mandioca, milho, soja e trigo)	40	50	25
Tratores em operação (mil unidades)	254	510	101
Rações (milhões de t)	5,7	11	93
Eletrificação Rural			
Linhas Construídas (mil Km)	11	114	936
Irrigação Pública e provada (mil há)	737	1.100	49
Abastecimento			
Armazenagem (capacidade estática, em milhões de t)	23	28	22
Centrais de Abastecimento (nº de centrais)	12	22	83

Fonte: Lessa (1988, p. 42).

4.1.2 A Política de Energia

A equipe responsável pela elaboração do plano via o Brasil em uma situação intermediária no que tange a crise do petróleo: “(...) sabe-se que dependemos muito pouco de petróleo para a produção de energia elétrica (apenas 10%) e que tal dependência não tende a aumentar.” (II PND, 1975, p.62). Apesar desse fato, os formuladores assumiam que o petróleo era essencial para o transporte e também como matéria prima para a indústria química.

Resolver a questão energética se torna, portanto, crucial para o processo de desenvolvimento que se propunha para a economia: “seria inviável crescer rapidamente sem acelerada expansão da oferta de energia” (II PND, 1975, p.63). Sendo assim, a diminuição da dependência em relação ao petróleo era umas das principais metas do II PND, como alternativa cita-se substituir o petróleo pela eletricidade e também pelo carvão mineral. A seguir estão as principais metas energéticas do II PND.

Tabela 5 - Metas Energéticas do II PND

	1974	Previsto para 1979	Aumento no Período (%)
Energia Elétrica			
Potência Instalada (Milhões de KW)	17,6	28	59
Consumo (Bilhões de KW/h)	61	107	75
Petróleo			
Capacidade de Refino (mil barris/dia)	1.020	1.650	62
Investimento em Exploração e Desenvolvimento da Produção (em Cr\$ bilhões de 1975)	2,2	8	264
Investimento Total (Cr\$ bilhões de 1975)	26	56	115

Fonte: Lessa (1988, p. 22).

As estratégias referentes à questão energética foram resumidas em seis pontos. Em primeiro lugar estava a preocupação com a dependência brasileira em relação a fontes externas de energia, para isso seria necessário, em um primeiro momento, aumentar a oferta interna de petróleo através de investimentos específico. Feito isso, buscar-se-ia diversificar as fontes internas de energia, substituindo o petróleo por fontes alternativas. Os outros cinco pontos relacionavam-se exatamente com isso, ou seja, acabar com a dependência em relação ao petróleo. Para isso propunha-se: emprego intensivo de energia de origem hidroelétrica; execução de programa ampliado de energia elétrica; programa de carvão; desenvolvimento de programa de pesquisa de fontes não convencionais de energia, como o hidrogênio; por fim, produção de minerais energéticos nucleares.

4.1.3 Política Científica e Tecnológica

A política científica e tecnológica não era vista como um simples programa setorial. “Ciência e tecnologia, no atual estágio da sociedade brasileira, representam uma força motora, o conduto, por excelência, da ideia de progresso e modernização” (II PND, 1975, p.110). Além disso, o investimento em tecnologia significava uma estratégia importante no que tange o controle da balança comercial, dado que grande parte da tecnologia inserida no país era importada.

Em relação ao campo tecnológico, as estratégias levantadas pelo II PND iam de encontro com todas as deficiências brasileiras nessa área e, além disso, como elas poderiam ser curadas. O primeiro ponto seria o desenvolvimento de novas tecnologias, como energia nuclear, pesquisa de fontes não convencionais de energia, atividades espaciais, oceanografia, dentre outros.

A tecnologia industrial recebeu um destaque especial. O desenvolvimento tecnológico de setores industriais básicos e de alto conteúdo tecnológico seria extremamente necessário para se alcançar o êxito do plano. Setores como a indústria eletrônica, em particular, a de computadores; indústria de bens de capital; indústria petroquímica; indústria siderúrgica e metalúrgica; e a indústria aeronáutica, iriam receber esse tipo específico de investimento. “Em vários produtos ou campos, nesses setores, haverá preocupação de obter a efetiva transferência de tecnologia, para passar a ter condições de, progressivamente, elaborar tecnologia própria” (II PND, 1975, p.111).

Aliado a esses investimentos, procurava-se implementar o que o plano chama de “projetos de vanguarda”, isto é, realização de projetos em pesquisa e desenvolvimento que tivessem efeitos irradiadores em etapa posterior, como projetos industriais de alta complexidade. Além disso, haveria o incentivo as grandes empresas privadas, nacional e internacional, de investir em suas próprias pesquisas. Como a indústria não é um órgão isolado, existe uma cadeia produtiva em torno de cada ramo industrial, é de extrema importância investimentos tecnológicos em setores como: infraestrutura; agropecuária; tecnologia aplicada ao desenvolvimento regional; e tecnologia de áreas sociais, com ênfase em saúde e educação.

No intuito de possibilitar o aumento de pesquisa e desenvolvimento no país, o II PND trouxe algumas questões primordiais. A garantia de qualidade à pesquisa realizada é um primeiro ponto. Não basta investir em qualquer área, é necessário identificar as áreas deficientes, para, assim, priorizar um setor a outro. A criação do Conselho Nacional de

Desenvolvimento Científico (CNPq) e a execução do II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), seriam de extrema importância no que se refere a coordenação de pesquisa e também como forma de financiamento.

Como últimas estratégias de apoio a política científica e tecnológica estão: execução do plano nacional de Pós Graduação; “orientação de proporcionar, ao pesquisador, condições de trabalho satisfatórias, materialmente e em outros campos, com implantação do grupo funcional de Pesquisador Científico Tecnológico, o novo plano de classificação de cargos” (II PND, 1975, p.114); e a ampliação dos programas de Cooperação Técnica Internacional, voltados para a importação de pessoal qualificado e também de tecnologia de ponta.

4.1.4 Integração Nacional

A política de integração nacional era centrada em duas preocupações principais (II PND, 1975, p.40):

- O melhor equilíbrio econômico político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras macrorregiões em relação ao Centro-Sul.
- A colocação geopolítica da interação entre utilização econômica do grande espaço brasileiro, realização da vocação do Brasil de supridor de produtos agrícolas e política de população.

A principal preocupação em relação ao Nordeste era reduzir o hiato econômico entre a região e o resto do País, para isso esperava-se um crescimento superior a 10% ao ano. A fim de atender esse objetivo o governo cravou um investimento generoso distribuído em programas especiais e incentivos fiscais. Do montante, grande parte seria investida na industrialização do estado. Para o desenvolvimento industrial destaca-se: implantação do polo petroquímico do Nordeste; implantação do polo fertilizante do Nordeste; complexo Metal-Mecânico e Eletromecânico; e o fortalecimento dos polos industriais tradicionais, como têxteis e couros.

Entretanto, somente a indústria não seria capaz de alavancar o crescimento nordestino, para tanto outros setores deveriam receber recursos e incentivos para que o objetivo fosse alcançado. A execução do programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste e um esforço de transformação na área rural são exemplos de políticas voltadas para o setor primário. Além dessas já citadas também estão o programa de pecuária, com duplo objetivo:

augmentar o rebanho e a produtividade; e o aproveitamento de novas oportunidades agropecuárias, através de projeto visando à implantação de novas atividades, em escala comercial.

Um ponto bastante importante da estratégia de ocupação dessa região era o programa de irrigação do Nordeste, “com vistas ao aproveitamento dos recursos de água e solos irrigáveis, considerando-se, além da implantação de sistemas de irrigação e das lavouras irrigadas, esforço harmonizado de desenvolvimento e de elevação do padrão de vida do homem no campo” (II PND, 1975, p.46).

Dessa forma, serão criadas condições para promover mais ampla diversificação da agricultura regional, maior aproveitamento de fatores produtivos disponíveis, modificações na estrutura produtiva das empresas, redução do risco das atividades agrícolas, permitindo melhores condições de desempenho para as empresas, mercê de maior participação de culturas mais rentáveis no valor total da produção (II PND, 1975, p.46).

Não é possível desassociar a nova política de integração do território nacional com a capacidade logística e de infraestrutura presente no país. O plano contava com metas ambiciosas para esse setor. A projeção de um aumento de 124% de ferrovias e de 53% da rede rodoviária federal pavimentada, no período 1975 a 1979, são exemplos disso. As principais metas do II PND para o setor de transportes estão na tabela 6 a seguir:

Tabela 6 - Principais metas do II PND para o setor de transportes.

Transporte	1974	Previsto para 1979	Aumento no Período (%)
Rodovias			
Rede Rodoviária Federal Pavimentada (mil km)	41,2	63	53
Rede Rodoviária Federal implantada e não pavimentada (mil Km)	33,5	45,8	37
Ferrovias			
Total de investimentos (Cr\$ bilhões de 1979)	12,5	28	124
Navegação			
Total da Frota (mil tpb)	4.205	9.438	124
Total da Frota de Longo Curso (mil tpb)	3.436	8.079	135
Total da Frota de Cabotagem (mil tpb)	612	967	58
Total da Frota de Navegação Interior (mil tpb)	157	392	149
Petroleiros (mil tpb)	1.297	2.280	75
Graneleiros (mil tpb)	783	2.089	167
Mistos (mil tpb)	819	2.546	211

Fonte: Lessa (1988, p. 25).

Nota: TPB – Tonelagem de Porte Bruto

A ocupação econômica da Amazônia e do Centro-Oeste era vista como forma estratégica, porém “constituiu um desafio (...) de proporções gigantescas” (II PND, 1975, p.48). O plano ainda afirma que o governo Médici realizou grandes investimentos nas regiões, possibilitando uma infraestrutura necessária para os objetivos propostos.

Os principais pontos da ocupação são definidos como se segue (II PND, 1975, p. 48-51):

- Utilização dos eixos naturais de penetração para a Amazônia e Centro-Oeste.
- Ocupação por áreas selecionadas, escolhendo as terras mais férteis e concentrando a ação.
- Orientação das atividades de exportação, ligadas a corredores de exportação, no sentido de vantagens comparativas nítidas e de setores dinâmicos do mercado internacional, para crescer 25% ao ano.

Indo de encontro com os objetivos propostos estava o Programa de Polos Agropecuários e Agro minerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA). O programa permitiria o aumento do rebanho e seria desenvolvido principalmente no norte do Mato Grosso, norte de Goiás e sul do Pará. Também pode-se citar o Complexo Minero-Metalúrgico da Amazônia Oriental, empreendendo inúmeros empreendimentos no intuito de aproveitar o potencial hidrelétrico da região Araguaia-Tocantins. Procurava-se criar, também, uma política de desenvolvimento de recursos florestais e de uso racional dos solos da Amazônia. Por fim, estava o objetivo de concluir o distrito industrial da Zona Franca de Manaus e executar o seu distrito agropecuário.

4.1.5 Estratégia de Desenvolvimento Social

Apesar de parecer bastante contraditório, o governo militar de Geisel, no que tange ao II PND, mostrou certa preocupação com o desenvolvimento social do país. “Na opção realizada, o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de “esperar o bolo crescer”” (II PND, 1975, p.52).

Buscavam-se dois objetivos principais. Em primeiro lugar, aumentar de forma substancial a renda real para todas as classes. Em segundo lugar, reduzir a pobreza absoluta, isso significa a diminuição do número de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível no que tange alimentação, saúde, educação e habitação.

O plano enumera quatro bases estratégicas de política social a serem realizadas. Primeiro, conjugação da política de emprego com a política de salários, isso significaria um aumento das oportunidades de emprego e aumento do salário médio real. Segundo, política de

valorização de recursos humanos compreendendo investimentos em educação, treinamento profissional, saúde e assistência médica, saneamento e nutrição. “Tal política permitirá a qualificação acelerada da mão de obra, elevando sua produtividade e sua capacidade de geração de renda, e facilitando sua mais rápida assimilação pela moderna economia de mercado” (II PND, 1975, p.55). Os Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social seriam fortalecidos pelo governo federal a fim de atender esses objetivos. Terceiro, política de integração social, assegurando a participação do trabalhador na expansão da renda nacional e também reorientando a política habitacional, “na direção de programas para as populações de mais baixos níveis de renda, e pela melhoria dos serviços urbanos básicos para todas as camadas da população, (...)” (II PND, 1975, p.56). Por fim, melhorar a política de defesa do consumidor.

4.1.6 Integração com a economia internacional.

Dado o novo cenário mundial, o país precisava reorganizar sua política internacional, buscando novos parceiros comerciais e diversificando as relações com os já existentes. Nesse sentido, procurou-se atuar em áreas prioritárias. Um primeiro ponto referente a esse objetivo vai de encontro com a uma maior abertura possível de cooperação econômica entre países da América Latina. Reforçar laços com o Japão também seria uma ferramenta indispensável, dado que o país era o associado mais importante na Ásia. Por fim, pode-se citar a expansão das relações comerciais com a União Soviética (II PND, 1975).

Lessa (1988) enumera quatro pontos relacionados às causas que levaram o plano a enfatizar a importância da integração brasileira com a economia internacional. O fato de a integração mundial ser extremamente significativa para a manutenção de um crescimento acelerado é o primeiro ponto. Além disso, o fluxo de capital estrangeiro seria complementar para a formação de capital. Em terceiro lugar pode-se citar que os novos capitais externos poderiam ser subordinados aos objetivos nacionais. Por fim, o estado poderia se mover no nível das relações internacionais aproveitando sua atual configuração.

Além disso, o plano procurou dar uma atenção maior às exportações, garantindo um impulso continuado as mesmas. Para tanto, seria necessário: expandir o sistema de financiamento às exportações; criar programas destinados a montar a rede externa de comercialização; e desenvolver programas especiais voltados diretamente para a exportação, como o BEFIEX.

Ainda no tocante as exportações, Lessa (1988) enumera um lista de orientações específicas propostas pelo plano: buscar acordos de produtores para a sustentação e a valorização de produtos como o café, açúcar, cacau, soja e algodão; esforço de diversificação por produtos e mercados nas novas categorias de exportação; priorizar novos campos de exportação de manufaturados, principalmente aqueles de maior complexidade tecnológica; aumentar as exportações de minérios com alta intensidade de energia; e, por fim, a ideia de que o Brasil seria um supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados permitiria uma alta porcentagem de produtos primários na pauta de exportação brasileira.

No que tange as fontes de financiamento externo, de investimento direto e de fornecimento de equipamentos e insumos básicos ao país, buscar-se-ia manter a política de diversificação. Os financiamentos externos seriam orientados para as áreas que fortaleceriam a capacidade de exportação brasileira ou de substituição de importações. “Quanto a insumos básicos, além do esforço de diversificação das fontes de suprimento, atuar-se-á no sentido de realização de investimentos, em empreendimentos binacionais ou sob outras formas, no exterior, orientados para a garantia de suprimento” (II PND, 1975, p.60).

4.2 O aparato institucional da nova estratégia de desenvolvimento

A modificação do padrão de industrialização, como propunha o II PND, dependeria de um novo arranjo institucional capaz de definir as estratégias e aplicá-las. De acordo com Costa (1994), para colocar sua ideia em prática, o governo criou, reformulou ou reforçou instituições e instrumentos de política industrial. Da mesma forma, Alves Pinto (1985) afirma que o plano só seria viabilizado se as agências públicas se adequassem as novas hierarquias de interesses.

A nova estratégia buscou uma maior centralização do poder de decisão no executivo, este, por sua vez, atuaria como harmonizador de todos os ministérios. “Os objetivos eram evitar que qualquer ministro extrapolasse sua área específica para invadir a seara alheia e, ao mesmo tempo, concentrar novamente o poder nas mãos do presidente” (ALVES PINTO, 1985, p. 29). O primeiro ponto da reforma consistiu na criação da SEPLAN, que passou a assumir algumas funções do Ministério do Planejamento, a ela foi relegado o papel de coordenador a administração econômica. Além disso, houve o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social, sendo que cada um deles ficariam com funções diferentes e específicas.

Simultaneamente foi criado o CDE, ele seria “a instância máxima de deliberação em todos os aspectos substantivos da política econômica, inclusive política industrial” (COSTA, 1994, p.16). “Tanto o CDE, como a SEPLAN, cada qual em sua área específica desorganizaram os antigos esquemas montados no governo Médici e se tornaram o *locus* mais importante de formulação, articulação e execução das medidas econômicas orientadas pelo II PND” (ALVES PINTO, 1985, p.35). O CDE representou a máxima instância no que se refere ao planejamento e a tomada de decisão na nova estratégia. Seria responsável pela formulação de política econômica e a coordenação das atividades dos ministérios. Todos os ministros da área econômica compunham esse órgão, como, Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior, além da própria SEPLAN, e o mesmo seria comandado pelo próprio presidente (ALVES PINTO, 1985).

O CDI, criado em 1964, passou a subordinar-se diretamente ao CDE e foi o órgão responsável pela formulação e execução da política industrial, esse órgão detinha a atribuição de aprovar e conceder incentivos aos projetos apresentados pelas empresas (ALVES PINTO, 1985). O presidente seria da alçada do MDIC e o vice da SEPLAN, além deles, o órgão também era composto por servidores ligados a Fazenda, Interior, Minas e Energia e Estado Maior das Forças Armadas. Também pelos presidentes do Banco Central, do Banco do Brasil, do BNDES e das Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio (COSTA, 1994).

Em 1974 o órgão chegou a aprovar 1.976 projetos, com um investimento total de US\$ 2.378 milhões. Entretanto, houve uma mudança de postura do CDI, tornando-o mais criterioso e rigoroso. Como resultado, a partir de 1975, o órgão não aceitou mais projetos abaixo de certo valor e passou a hierarquizar os projetos de acordo com as prioridades da nova política industrial, principalmente no que se refere a expansão da indústria de base. A maior parte dos incentivos do órgão foram destinados a indústrias ligadas aos setores de insumos básicos e de bens de capital, priorizando a empresa privada nacional (COSTA, 1994).

O BNDES foi o principal ator interno para financiar os projetos do II PND⁴. De acordo com Costa (1994, p.19), o banco foi a “única instituição, privada ou estatal, que fornecia regularmente créditos de longo prazo, com taxas de juros compatíveis aos custos e riscos dos investimentos na formação de capital industrial”. O banco era a fonte praticamente exclusiva desses créditos de médio e longo prazo, conseqüentemente, ele pode ser considerado como a instituição responsável pela elaboração da política industrial do país no período.

⁴ O capítulo cinco dessa monografia tratará desse assunto com mais detalhes.

Um importante aspecto desse órgão financiador eram suas subsidiárias, capazes de fornecer crédito específico para cada setor. A FINAME tinha como função financiar a venda de máquinas e equipamentos. A Mecânica Brasileira S.A (EMBRAMEC), era responsável por investir nas indústrias de bens de capital. Insumos Básicos S.A. (FIBASE), investia nas indústrias de insumos básicos. Por fim, com o dever de investir nos demais ramos industriais estava a subsidiária Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA) (COSTA, 1994).

Dessa forma, o BNDES exerceu papel fundamental na execução do II PND. De um lado, os projetos prioritários exigiam longo prazo de maturação e, em muitas vezes, o fato de constituíam-se em áreas de atividades novas para o capital nacional, envolviam alto risco para o mesmo. Por outro, o volume de recursos disponíveis pelo BNDES foi substancialmente aumentado, dado o rapasse, para a sua gestão, dos fundos do PIS-PASEP e, secundariamente, pela captação de recursos externos (COSTA, 1994, p.21).

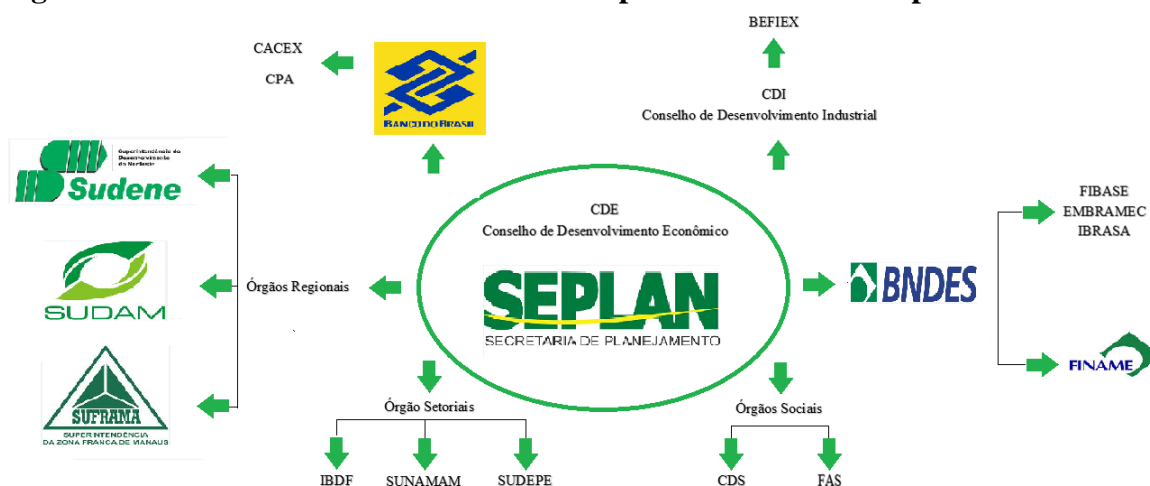
Outro instrumento institucional a fim de atender os objetivos propostos no II PND, foi a Carteira de Comércio Exterior (CACEX). Essa carteira do Banco do Brasil tinha como responsabilidade emitir licenças de exportação e importação, fiscalizar preços e distribui as importações entre as diferentes taxas de câmbio. “A CACEX não se restringiu a ser um órgão burocrático. Paulatinamente foi tomando iniciativas nos campos da importação e da exportação, assumindo grande destaque nas políticas de comércio exterior” (COSTA, 1994, p.23). Ainda no âmbito do comércio exterior estava a BEFIEX. A sua criação tinha como objetivo principal incrementar as exportações de manufaturados.

Para o autor existiam diversas outras instituições que corroboravam para o arcabouço institucional da política industrial do período. Ele cita: instituições regionais: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); instituições setoriais: Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM) e Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE); e outras instituições como o Conselho de Política Aduaneira (CPA).

Finalmente, podemos citar outras duas importantes instituições criadas a fim de auxiliar a estratégia de política social do governo. Em primeiro lugar, para viabilizar a proposta, criou-se o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS). Além dele, foi instituído o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) (ALVES PINTO, 1985).

A figura 1 a seguir traz o esquema da institucionalidade criada ou aprimorada para execução do II PND e da política industrial.

Figura 1 – Institucionalidade do II PND e da política industrial do período



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3 Resgatando o debate político e econômico do II PND

O exposto até aqui nos permite elucidar duas conclusões. Primeiro, a implementação das diversas metas do II PND, ainda que ambiciosas, alcançaria todos os setores deficientes da economia, evidenciando o alto grau de planejamento do plano. Em segundo lugar, o novo arranjo institucional criado lançou as bases necessárias para a execução do II PND. Porém, o sucesso ou o fracasso do plano é motivo de controvérsia para a literatura econômica existente. Os mais importantes autores que tratam do assunto possuem conclusões contrárias quanto a seus resultados.

Lessa (1988) fez um importante trabalho analisando os principais pontos do plano, assim como seus resultados e, como ele definiu, seu fracasso. Para o autor, as propostas definidas no II PND só seriam possíveis através da constituição de um novo padrão de industrialização. O coração da nova estratégia estava na indústria de insumos básicos. Os investimentos e a expansão desse setor criariam demanda suficiente para expandir outro setor prioritário do plano, isto é, a indústria de bens de capital. Somado a isto está a concepção de que a indústria estatal deveria ter papel central na nova estratégia, ainda que o II PND não explicitasse isso de forma direta.

Para tanto, o II PND planejou de forma concisa projetos para diversas áreas do setor de insumos básicos, desde a siderurgia até a área de fármacos. Todavia, ao analisar a execução desses projetos é possível observar que as metas foram reduzidas, houve atrasos para iniciar a construção de novas plantas industriais, muitas vezes os projetos nem “saíram do papel”, existiram entraves políticos e, por fim, nota-se a falta de coordenação político-

estratégica entre a grande empresa privada nacional, a empresa multinacional e a empresa estatal.

No que tange ao setor de bens de capital, Lessa (1988) afirma que ao longo de 1974 até o primeiro semestre de 1976 a consolidação da indústria de bens de capital foi perseguida. “Se houve frente de implementação da Estratégia objeto de concentração de atenções, foi o fomento à indústria de bens de capital. Por múltiplas ações o II PND esforçou-se por tratar a vela de libra seu setor predileto” (LESSA, 1988, p.104). Entretanto, a partir de 1976 ocorre uma mudança no “estado d’alma” do setor. Para ele, não foi possível instalar a articulação entre empresa estatal-indústria de bens de capital proposta pelo II PND.

Pode-se afirmar que a indústria confiou no governo durante 1974 e 1975. O longo ciclo econômico que se configurou pré-II PND, ou seja, o “milagre econômico brasileiro”, esgotou a capacidade ociosa industrial. As expectativas quanto ao plano sugerindo a elevação de demanda por máquinas e equipamento fizeram com que o empresariado investisse em novas plantas industriais. Os empresários acentuam a importância das empresas estatais para a determinação de seu nível de atividade. Com os novos investimentos sendo inaugurados, inicia-se, em 1976, uma desconfiança generalizada do setor, dado que existiam níveis insuficientes e instáveis de compras governamentais. “É visível que a quebra do Estado/fabricantes nacionais de máquinas e equipamentos aconteceu em 1976. Até lá, ambos acreditaram na viabilidade do II PND” (LESSA, 1988, p.125). O autor obtém essa conclusão analisando a própria fala dos empresários em veículos da imprensa. Esse é o segundo ponto que fez com que, de acordo com o autor, o II PND fracasse.

O sucesso do plano dependia também do fortalecimento da articulação empresa estatal/indústria nacional de bens de capital. As incongruências dos projetos de insumos básicos são a primeira evidência da impossibilidade das estatais articularem o novo padrão. Como dito anteriormente, o nível de atividades dos insumos básicos, em grande medida controlado por empresas estatais, geraria demanda suficiente para a expansão do setor de bens de capital, mas isso não ocorreu. Além disso, Lessa (1988) afirma que o raio de manobra do Estado depende de pactos, através desses pactos é muito difícil mudar a composição do investimento público, os interesses já estão moldados. Portanto, fica claro a subordinação da empresa estatal aos interesses desses grandes pactos.

Um terceiro ponto que mostra a incapacidade da empresa estatal ser a líder do processo de instauração de um novo padrão de industrialização refere-se a sua forma de financiamento. Nota-se que a taxa de rentabilidade delas não permite o autofinanciamento requerido para seu crescimento a reboque da acumulação privada. Diante disso existem duas

opções: fontes de financiamento nacionais ou internacionais. Começamos pelas fontes nacionais, no Tesouro há uma pequena margem para estatais, e o sistema financeiro interno, sobretudo o BNDES, voltava seus investimentos para o setor privado. Do ponto de vista das fontes externas foi possível a obtenção de empréstimos, contudo, como consequência ocorre um deslocamento de compras de máquinas e equipamentos para área do financiador. Essas são as evidências, para Lessa (1988), dos limites da empresa estatal.

O quarto ponto que marca o fracasso do II PND vai de encontro com os novos objetivos do governo em 1976. De acordo com Lessa (1988), nesse ano acelera-se a taxa de inflação brasileira, com isso buscou-se uma maior estabilização da economia. Entretanto, “a política de estabilização rebate sobre as empresas estatais: por um lado são preconizados cortes fiscais; por outro aplicam-se limites aos reajustes de preços dos bens e serviços de produção pública” (LESSA, 1988, p.139). Além disso, o objetivo de equilibrar as contas externas também conflita com a estratégia proposta em 1974. Como resultado houve restrições à importação de máquinas e equipamentos, sem que houvesse um aumento das compras internas.

Finalmente, podemos citar as consequências sobre o objetivo de desconcentração industrial. Para Lessa (1988, p.148): “Outra vertente alimentadora de irritação na indústria, e muito em particular dos setores prioritários do II PND, se origina da diretiva de desconcentração articulada ao nível da Estratégia como uma das dimensões da pretendida mudança de Padrão de Industrialização”. A fim de atender esse objetivo o governo brasileiro muitas vezes não aprovava projetos no eixo Rio-São Paulo, na tentativa de interiorizar a industrialização. “Na discussão de projetos prioritários foram numerosos os exemplos de disputas violentas por localização” (LESSA, 1988, p.149).

Portanto, para o autor, a estratégia de 1974 passou de um sonho para o fracasso. Ele enumera cinco fatos que evidenciam que o plano só sobreviveu nos dois primeiros anos de implementação se tornando letra morta já em 1976. São eles: divergências entre as metas para o setor de insumos básicos e suas implementações; perda da confiança do setor de bens de capital; incapacidade da empresa estatal ser a líder do novo padrão de industrialização proposto; subordinação do II PND á políticas de ajustamento (inflação e balanço de pagamentos); e descontentamento quanto a política de desconcentração industrial.

Alves Pinto (1985) analisa o II PND pelo prisma dos pacotes econômicos e dos pactos sociais. Para ele a nova proposta implicava na necessidade de efetuar um reordenamento de prioridades, isto é, a criação de um novo pacto:

Esta proposta implicava na necessidade de efetuar reescalamentos dos recursos públicos dentro de áreas importantes da economia, alterar os esquemas financeiros, fiscais e creditícios e reorientar as prioridades do gasto público. Tarefa difícil, onde as modificações que implicavam em reordenar prioridades econômicas deveriam ser acompanhadas, necessariamente, de uma complexa rearticulação nos interesses dominantes em cena. Mais difícil ainda, se pensarmos que isso deveria ser feito no quadro de um regime autoritário, com restritos canais de participação e centralização nas decisões. Certamente a estratégia de distensão do regime político era parte do esquema que visava superar tais obstáculos (ALVES PINTO, 1985, p.11).

A consequência inevitável dessa nova organização seria a geração de conflitos entre os blocos dominantes e o governo. A nova estratégia imposta em 1974 e a mudança de postura no que se refere a condução da política econômica a partir de 1976 geram dois choques distintos. Em primeiro lugar surgem críticas dos setores antes prioritários, sendo que com o II PND eles passam de papel central a coadjuvantes na economia, são os setores de bens de consumo duráveis, sobretudo a indústria de automóveis, e o setor da construção civil. A partir de 1976, o conflito com o Estado insere-se dentro da própria esfera prioritária, o setor de bens de capital e de insumos básicos. Contudo, em ambos períodos a crítica principal é sobre o governo, isto é, o centro do conflito é o Estado brasileiro.

A perplexidade do setor empresarial em não participar da elaboração do II PND é uma primeira sinalização de conflitos. De acordo com Alves Pinto (1985, p.21): “A sensação dominante de assombro e dúvida refletia principalmente a não participação do setor na elaboração do projeto e sua baixa capacidade de interferência nas decisões do Estado, num regime político autoritário onde se pretendia estabelecer novas regras de um novo jogo”. O grupo que estava no poder procuraria manter-se, continuar no centro das decisões, tendo seus objetivos e exigências atendidos pelo governo.

Entretanto isto não ocorre, a aprovação de projetos pela CDI, como dito anteriormente, tornou-se mais criteriosa, os setores mais beneficiados seriam aqueles presentes na nova estratégia. Além disso, o financiamento do governo, sobretudo do BNDES, também estava voltado para os setores de bens de capital e insumos básicos e não para os setores de bens de consumo duráveis e da construção civil. O descontentamento dessa classe empresarial foi um primeiro fato que evidenciou a ineficácia do governo Geisel em articular uma política de compromissos que soldasse em um mesmo pacto os vários interesses divergentes.

Alves Pinto (1985) alinha-se com Lessa (1988) na explicação dos resultados do II PND chegando na mesma conclusão, isto é, seu fracasso. Apesar dos conflitos existentes entre os antigos blocos dominantes e o governo, o plano vigorou até 1976, no entanto a partir deste ano, com o agravamento da crise no país e sua forma de administrá-la, novas prioridades foram definidas, conflitando com aquelas explícitas no II PND. As medidas adotadas contra a

pressão inflacionária são evidentemente contraditórias daquelas tomadas pelo plano. Esse movimento aprofundou os conflitos, causando desequilíbrio entre setores da classe dominante e o Estado. As várias declarações em tom crítico de organizações empresariais são exemplos disso. O governo, por sua vez, se mostrou inoperante, não sendo capaz de eliminar esses conflitos.

Portanto, para Alves Pinto (1985), o aprofundamento dos conflitos e a ineficiência do Estado em eliminá-los fez com que os pactos sociais existentes até 1973 fossem eliminados. O autor afirma que o II PND fracassou exatamente por causa desse fato, “o governo foi incapaz de implementar as prioridades definidas nos vários projetos, equacionar e solucionar problemas em harmonia com os diferentes interesses então presentes e evitar medidas setorializadas e inorgânicas” (ALVES PINTO, 1985, p.135). Sendo assim, na prática o II PND morre em 76, porém ele é abandonado oficialmente apenas no fim de 1978, os ministros reunidos no CDE concordam oficialmente com a necessidade de serem reduzidos os planos governamentais e reordenar as prioridades da economia brasileira.

O Estado brasileiro durante toda sua história vivenciou metamorfoses modificando continuamente sua ideologia que até então era dominante. A partir de 1930 houve no país um intenso movimento pró industrialização, sendo que o país inseriu-se em um cenário desenvolvimentista. O II PND, em grande medida, foi um exemplo de um plano de governo bem planejado, entretanto, como afirma Maciel (1999), ele foi implementado em um período onde inicia-se no país uma investida empresarial contra o Estado na economia, isto é, uma campanha contra a estatização.

A série de reportagens de 1975 do jornal “O Estado de São Paulo” intitulada “Os caminhos da Estatização”, fez decolar a campanha. A partir daí o governo sofreu uma série de críticas nos principais órgãos da imprensa, emitidas por personalidades do próprio regime e representantes da classe empresarial. Dentre as maiores críticas é possível classificar as três principais: a evidência do crescimento do estado na economia em todas as áreas; inexistência de mecanismos de participação e representação da sociedade no processo decisório; e as consequências que o processo de estatização poderiam ocasionar (MACIEL, 1999).

De acordo com os autores das críticas, o Estado crescia de forma excessiva nas diversas áreas: fiscal, financeira e creditícia produtiva. No que tange a área fiscal a crítica dirigia-se principalmente a elevada carga tributária e a seu crescimento. Quanto as áreas financeiras e creditícias, um primeiro alvo de crítica recaía sobre o fortalecimento do BNDES acarretando uma excessiva e incômoda dependência do governo quanto a obtenção de

financiamento de longo prazo. Além disso, criticava-se a invasão crescente de empresas estatais em áreas antes dominadas pelo setor privado (MACIEL, 1999).

Uma segunda linha de críticas relacionava-se com a ideia de que o governo fortalecia a empresa estatal em detrimento da empresa privada. A Campanha sugeria a existência de um acesso desigual a informações técnicas. Por fim estava a constatação de que a empresa estatal não estaria sujeita a riscos de falência, em contrapartida, “sugeriu-se que as empresas privadas estariam submetidas não apenas aos riscos normais de mercado mas também à ação deliberada de determinadas entidades estatais” (MACIEL, 1999, p.13).

Portanto, de acordo com Maciel (1999), houve uma grande adesão empresarial a campanha contra a estatização, com isso podemos notar uma contradição do II PND. Como dito, a nova estratégia proposta em 1974 considerava que a empresa estatal seria responsável por iniciar e manter o novo padrão de industrialização proposto. Outrossim, o seu nível de compras permitiria a manutenção de investimentos, primeiro no setor de insumos básicos e depois no setor de bens de capital. Entretanto, o plano foi lançado em um cenário onde iniciava-se uma campanha contra a estatização da economia brasileira, sendo assim, as chances dessa empresa estatal ser a líder seriam mínimas, com isso o II PND já se mostrou um fracasso desde a sua implementação, de acordo com o autor.

Com tese totalmente distinta das citadas até agora, Castro e Souza (1985) partem da ideia de que um plano de governo, da mesma grandeza do II PND, seria extremamente necessário, dado a nova configuração da economia mundial. Segundo os autores, o governo tinha duas opções em 1974, a saber, financiamento ou ajustamento. O governo brasileiro, ao divulgar o II PND, deixa claro a sua escolha pelo crescimento com endividamento, contudo através dessa escolha o país não adiou o seu problema, pelo contrário, o “atacou pela raiz”. Enquanto o ajustamento recorre as políticas de manejo do gasto interno, a solução encontrada pelo II PND foi agir diretamente sobre a formação de capital.

A escolha não foi uma opção pelo crescimento a qualquer custo, ela “contém uma alta dose de racionalidade econômica” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.35). Dado o novo contexto internacional, não seria nada promissor frear a economia ou reorientar o gasto interno. A economia ainda convivia com a “safra do milagre”, ou seja, investimentos iniciados no período anterior recém-iniciados, a meio caminho, ou em fase de conclusão. O governo não poderia permitir que o ânimo dos capitalistas fosse abalado. De acordo como os autores:

Caso se permitisse que a “safra do milagre” sofresse grandes baixas, seria detonado um movimento de reversão conjuntural que não seria fácil de conter. Em tal caso, estaria também irremediavelmente comprometido o estado de ânimo dos capitalistas,

tornando-se praticamente impossível obter a sua adesão ao lançamento de uma nova safra de investimentos. Em outras palavras, a sorte da safra do milagre determinaria a possibilidade de uma resposta positiva à crítica situação a que fora levada a economia (CASTRO; SOUZA, 1985, p.36).

Porém, os autores também acreditavam que a solução proposta possuía um caráter ousado. Primeiramente, porque a prioridade do governo deixaria de ser a indústria de bens de consumo duráveis, setor responsável pelo grande crescimento do período anterior, ou seja, “a nova política propunha, de fato, a reorientação do processo de crescimento” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.33). Além disso, o cenário mundial no período em questão estava em recessão e a economia interna tendendo a reversão cíclica. Terceiro, o novo padrão de industrialização proposto só seria possível se a questão energética fosse resolvida. Por fim, a nova política tinha como objetivo justamente consolidar no país os setores produtores de insumos básicos e de bens de capital, e esses são setores historicamente deficientes na economia brasileira.

Rebatendo as críticas que dizem que a sucessão de atritos entre o Estado e a iniciativa privada acabou prejudicando a implementação do II PND, Castro e Souza (1985) afirmam que não parece haver faltado a firme determinação das autoridades governamentais. “Assim, por exemplo, em meados de 1976, sob uma tempestade de críticas, as principais opções foram confirmadas, e o governo publicou um documento, cuja sentença chave diz: o governo pensa e vai fazer o que estiver no II PND, aprovado pelo Congresso Nacional” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.40).

Os projetos e programas iniciais do plano sofreram sim atrasos na concepção dos autores. Todavia, esse fato não impediria que as metas fossem alcançadas, a área de insumos básicos atingiria a auto suficiência em 1981/1982. O setor energético, dado o caráter lento de seus investimentos, teria os maiores resultados obtidos na primeira metade dos anos 1980. Como consequência, o setor de bens de capital também seria beneficiado com o crescimento de ambos setores supracitados. Isto é, o plano não foi ativo apenas nos dois primeiros anos de sua implementação como afirma Lessa (1988), ele permitiu ao país alcançar bons níveis de investimento até o início da próxima década. Houveram investimentos em vários setores, as exportações aumentaram, gerando divisas, diminuindo a pressão sobre o balanço de pagamentos e diminuindo as importações.

Outro gênero de críticas, como explicado anteriormente, diz respeito a campanha contra a estatização da economia. Porém, para Castro e Souza (1985), a ação reguladora do Estado seria essencial à decisão de levar adiante o desenvolvimento brasileiro em meio à crise nacional e internacional. O governo em 1974 negou delegar ao mercado a condução de

política econômica. Deveria reforçar a capacidade dos poderes públicos de direcionar recursos, caso contrário os resultados poderiam ser desastrosos. “Não creio, em suma, que existisse, para o Brasil, solução capaz de evitar o endividamento externo e o redirecionamento forçado dos investimentos” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.43).

Os autores também criticam Tavares (1985), para a autora, a substituição de importações teria sido um fenômeno restrito aos anos de JK, sendo equivocada supor sua ocorrência no período de implantação do II PND. Para ela as importações aceleram no auge do ciclo econômico e caem durante a recessão, portanto é necessário compararmos o último ano de uma crise com o primeiro ano de outra crise distinta, para comprovarmos se existe ou não substituição. Com isso, se compararmos o coeficiente de importação em 1967 e 1980 não é possível observar uma queda acentuada, isto é, não ocorreu o processo de substituição de importação. Dado que ele caiu de 7,1 para 6,8 (CASTRO; SOUZA, 1985).

A grande crítica que Castro e Souza (1985) fazem a Tavares relaciona-se a incoerência da autora ao analisar o início e o fim do ciclo econômico. Na realidade 1967 é o último ano de crise e 1980 é o sétimo ano de um período de crescimento iniciado em 1974 com o II PND. Para realizar esse tipo de comparação seria necessário comparar 1967 (último ano da crise) com 1983 (primeiro ano de outra crise), “neste caso, porém, o coeficiente de importações de manufaturados cairia aproximadamente à metade. E estaria comprovada a ocorrência de substituição de importações” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.71).

Portanto, Castro e Souza (1985) discordam da afirmação de Lessa (1988) que diz que o II PND se tornou “letra morta em 1976”. A estratégia de 1974 abortou a reversão cíclica além de permitir a sustentação de taxas de crescimento elevadas até o final da década de 1970. Segundo os autores, o plano transformou sim a estrutura produtiva brasileira, mas falhou na questão social, dado o caráter ditatorial do regime político no período em que o plano foi divulgado. As propostas centrais encontravam-se mercadas pela consciência de que o mundo encontrava-se em grave crise econômica. A transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND, em grande medida, se realizou.

Sendo assim, de acordo com Lessa (1988) o Plano morre em 1976 e de acordo com Castro e Souza (1985) ele persiste até a década de 1980. Prado (1994, p.251) entende “que a verdade se encontra em algum ponto entre estas duas preposições, mas não se reduz a nenhuma delas”. Para o autor, o II PND fracassou no sentido de redefinir a estrutura industrial brasileira. Entretanto ele consolidou e aprofundou, nas palavras de Prado (1994), o padrão de economia industrial mista mantendo o investimento produtivo estatal, isto é, a produção estatal no Brasil entrou, efetivamente, em “marcha forçada”.

Como visto anteriormente, na análise de Lessa (1988), o II PND fracassou totalmente quando julgado perante seus objetivos estratégicos em mudar o padrão de industrialização brasileiro. Dessa maneira, “o fracasso do II PND poderia ser descrito como a incapacidade de, com um bloco de inversões estatais, lograr a adequação dinâmica do crescimento ao nível do conjunto da economia” (PRADO, 1994, p.249). O principal motivo foi o quadro de reversão cíclica interna e o cenário externo desfavorável. Sobre esse cenário, a redefinição produtiva deveria ancorar-se no setor produtivo estatal, deveria ocorrer uma articulação entre esse setor e o capital nacional.

Todavia, Prado (1994) afirma que essa coordenação não foi possível por dois fatores. Primeiro, o tipo particular de autonomia exercido, o Planejamento detinha limitada capacidade de interferir nos processos alocativos de investimento. Segundo, o modelo básico de financiamento encurtava o poder de barganha do governo. “Neste sentido, o II PND, frequentemente citado como um caso extremo da manifestação do Estado intervencionista planejador e centralizador, o é, essencialmente na retórica” (PRADO, 1994, p.250).

Com isso, de acordo com Prado (1994), houve um fracasso estratégico no plano, fazendo com que o mesmo não cumprisse seu papel de modificar o padrão de industrialização brasileiro. Contudo, a discordância entre os autores se dá na excessiva ênfase na retórica do II PND dado por Lessa (1988). O objetivo de mostrar as frustrações dos projetos grandiosos do plano esconde a percepção de que foi possível crescimento e progressão do modelo previamente existente. “Nosso argumento é que, embora não logrando as reformas estruturais pretendidas, o II PND significou a dinamização e o aprofundamento do modelo de economia mista recém instalado” (PRADO, 1994, p.251). Fracassou enquanto estratégia de redefinição do padrão de industrialização, no entanto ele consolidou e aprofundou o investimento estatal.

É possível observar, portanto, que o investimento público se manteve até 1979, esse movimento decorre, em grande medida, pela elevação dos investimentos das estatais devido a continuidade dos projetos do II PND. A partir de 1974, foram iniciados grandes projetos pelos principais grupos estatais, estes, por sua vez, não foram significativamente afetados pelos esforços crescentes de contenção do gasto público característicos do período, sobretudo em 1976. Sendo assim, de acordo com Prado (1994), o II PND continuou. Além disso, o plano foi a única expressão viável de continuidade do crescimento centrado na industrialização.

Arend (2009), analisa a industrialização brasileira pela ótica tecnológica. Neste sentido, para o autor o II PND possui um duplo aspecto. Ele corroborou para que o país fosse inserido no paradigma metal-mecânico-químico. Entretanto, o plano não criou as bases necessárias para o Brasil se aproximar do novo paradigma tecnológico emergente nos países

centrais, isto é, a revolução microeletrônica. Sendo assim, a integração da economia brasileira no paradigma metal-mecânico-químico se deu em um momento onde o desenvolvimento capitalista central assentava-se na microeletrônica. Isto fez com que o país entrasse em um processo de *Falling Behind* durante os 25 anos posteriores a década de 1970.

A fase de maturidade do paradigma metal-mecânico-químico gerou uma “janela de liquidez” para as economias periféricas. Neste sentido, o II PND foi beneficiado com “dinheiro ocioso” (euromercado e petrodólares). A soma de dois aspectos, projetos do II PND e alta liquidez internacional, permitiu “ao Brasil aprofundar a matriz industrial instalada no período do Plano de Metas” (AREND, 2009, p.187). O esforço na convergência da matriz industrial brasileira ao paradigma tecnológico em vigor nas economias centrais foi considerável. Tanto o foi, que o hiato tecnológico, quando comparável aos países desenvolvidos, tornou-se mínimo em 1980.

“Porém, o emparelhamento tecnológico da economia brasileira deu-se exatamente no período em que as economias desenvolvidas buscavam estratégias para a superação do paradigma vigente” (AREND, 2009, p.187). Aliado a isso, a difusão do paradigma metal-mecânico-químico nas economias periféricas só foi possível pois as tecnologias maduras chegaram ao ponto em que as chances de produzir lucros nos próprios países centrais seria mínimo. Isso traz um duplo resultado para a economia brasileira: é possível observar internamente mudanças industriais para estágios tecnológicos mais avançados, “mas, ao mesmo tempo, diminuindo a necessidade por esforços nacionais para a internalização de um núcleo endógeno de desenvolvimento tecnológico” (AREND, 2009, p.189).

De acordo com o autor, o II PND não buscou aproximar segmentos emergentes da nova revolução microeletrônica a segmentos chave do paradigma metal-mecânico-químico. O objetivo do plano era completar a industrialização brasileira e finalizar o processo de substituição de importações do país. Portanto, essa é uma falha de planejamento na estratégia do II PND. Arend (2009, p.191) conclui: “mesmo com a concretude do II PND, a afirmativa da internalização do setor de bens de capital deve ser relativizada, pois havia uma dinâmica de renovação técnica nos países desenvolvidos da qual a economia brasileira nesse período não participou”.

O processo de avanço industrial e tecnológico que ocorreu no Brasil, sobretudo a partir de 1955 no governo JK, ditou o ritmo de desenvolvimento do país. Entretanto, esse período também influenciou a trajetória futura da economia em termos tecnológicos. O II PND, ao deixar de lado o objetivo de internalizar os processos tecnológicos, inserindo o país no novo paradigma em ascensão nas economias centrais, não criou um núcleo endógeno de geração

interna de tecnologia. O *catching-up* se concretizou, todavia de forma errônea, ele se deu pela incorporação de tecnologias de empresas estrangeiras. Esse movimento, acabou afetando a economia brasileira a partir da década de 1980, fazendo com que a mesma entrasse em um processo de “andar para trás” no que se refere a industrialização nacional (AREND, 2009).

Carneiro (2002) faz um importante resgate teórico sobre o debate dos resultados do II PND. De acordo com o autor, exceto Castro e Souza (1985) a maioria dos autores são críticos em relação a implementação do plano. Entre os principais pontos criticados o autor cita: o momento de realização inadequado em virtude da crise internacional e da desaceleração interna; inexistência de uma articulação entre os investimentos; sobredimensionamento dos projetos propostos; o setor público recorreu excessivamente ao financiamento externo; a questão energética acabou sendo deixada de lado; e a manutenção do crescimento acelerado a qualquer custo ocasionou externalidades negativas para a economia como um todo. O autor faz essa síntese de forma bastante competente, para tanto não seria necessário, para o escopo desse trabalho, replicar as explicações dos autores utilizados por Carneiro (2002). Isto é, esse capítulo teve como objetivo trazer autores novos para o debate do tema em questão.

Como pode ser observado, o II PND é um tema bastante controverso. Seu significado e as análises quanto a seus resultados geraram e ainda geram diversos debates que acabam contribuindo positivamente para o pensamento econômico e para o entendimento da formação econômica brasileira. Dentre os autores citados aqui é possível notar dois grupos distintos: aqueles que acreditam que o plano foi um fracasso e aqueles que afirmam seu sucesso. O quadro 3 abaixo traz uma síntese das principais ideias de cada autor tratado nesse capítulo.

Quadro 3 - Quadro síntese das principais ideias dos autores utilizados nesse capítulo

Autores	Principais conclusões
Lessa (1988)	Para o autor o plano “morre” em 1976, dois anos após a sua implementação. Os principais motivos para esse fato são: divergências entre as metas para o setor de insumos básicos e suas implementações; perda da confiança do setor de bens de capital; incapacidade da empresa estatal ser a líder do novo padrão de industrialização proposto; subordinação do II PND á políticas de ajustamento (inflação e balanço de pagamentos); e descontentamento quanto a política de desconcentração industrial
Alves Pinto (1985)	Alinha-se com Lessa, para este autor o plano deixa de existir em 1976. Para ele, a principal causa desse fato foi a geração de conflitos entre os setores dominantes e o Estado, quebrando pactos sociais historicamente existentes. A primeira onda de conflitos partiu dos setores de bens de consumo duráveis e de construção civil, isto é, setores antes prioritários e que com a novo reordenamento estratégico passam a ser subordinados. A partir de 1976 ocorre uma inflexão na política econômica, com isso os setores “prediletos” do II PND tornam-se secundários e as políticas anti-inflacionárias e de controle do balanço de pagamentos vão para o centro.
Maciel (1999)	Na concepção deste autor, um dos determinantes para o fracasso do II PND foi a campanha contra a estatização da economia iniciada em 1975. A nova estratégia propunha que a empresa estatal deveria obter a liderança no novo padrão de industrialização, entretanto, esse movimento não foi realizado devido a essa campanha.
Castro e Souza (1985)	Os autores vão contra a tese de Lessa e rebate as demais críticas até aqui tratadas. O plano não se tornou letra morta em 1976, o Estado não tinha outra alternativa a não ser controlar as políticas econômicas, e o mesmo foi capaz de amenizar os conflitos existentes. Sendo assim, o II PND foi responsável por modificar a estrutura industrial brasileira.
Prado (1994)	Busca encontrar um meio termo entre as concepções de Lessa e de Castro e Souza. Para ele o II PND falhou em criar um novo padrão de industrialização, entretanto é possível observar investimentos públicos depois de 1976, fortalecendo o processo de produção de economia mista (privado e Estado) isto é, o plano continuou. Para esse autor o Plano obteve êxito em termos econômicos, mas fracassou em termos políticos.
Arend (2009)	O autor analisa o II PND pela ótica tecnológica. De acordo com ele o plano ao mesmo tempo que favoreceu a incorporação do Brasil no paradigma metal-mecânico-químico também não criou as bases necessárias para que o país fosse inserido no novo paradigma emergente nas economias centrais, isto é, a revolução microeletrônica.

Fonte: elaborado pelo autor

5 A ATUAÇÃO DO BNDES NO II PND

Diante do exposto até aqui fica evidente que o II PND foi um fato histórico importante para a industrialização nacional, o BNDES, por sua vez, teve papel central no que se refere a sua execução. Portanto, deve-se responder se ele teve capacidade ou não para exercer esse papel. Sendo assim, esse capítulo pretende responder esta questão, para tanto está dividido em três partes. A seção 5.1 traz um retrospecto da atuação do banco desde a sua criação em 1952 até 1974. Em seguida, na seção 2.2, é realizado um resgate das concepções dos dirigentes quanto a atuação do BNDES no período. Por fim, na seção 2.3, os dados são analisados, tal como as respostas para o problema de pesquisa dessa monografia.

5.1 Aspectos da trajetória percorrida pelo BNDES: 1952/1974

Entre 1930 a 1945 encontra-se o embrião desenvolvimentista brasileiro. Neste contexto firmam-se quatro elementos fundamentais que modificaram a ideologia até então existente. Primeiro, surge à ideia de que um setor industrial completo e integrado deveria ser implantado no país. Segundo, a centralização de recursos financeiros seria peça fundamental para a implantação desse novo parque fabril. Terceiro, cria-se a necessidade de uma maior intervenção governamental nos setores chave da economia. Por fim, o nacionalismo econômico ganha força nos debates políticos (BIELSCHOWSKY, 2004).

De acordo com Draibe (2004), é possível observar, a partir do Governo Vargas, o surgimento de um novo Estado Nacional. Os aparelhos institucionais existentes e os novos implantados passam a adotar, em suas estruturas, os interesses nacionais. Sendo assim, “a nova máquina burocrático-administrativa que emerge a partir de 1930 condensa e exprime, nos seus aspectos propriamente materiais, as relações e contradições básicas da sociedade” (DRAIBE, 2004, p.76).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial ocorre uma resistência liberal ao desenvolvimentismo, entretanto, esse período marca o início de seu amadurecimento. Frente às críticas liberais, seus teóricos começam a criar trabalhos com maior consistência e alto grau de difusão. Além disso, existe a preocupação com o reaparelhamento econômico, conduzindo a reflexão sobre a problemática do planejamento e da industrialização. Ocorre também uma forte campanha para o nacionalismo econômico, a campanha “O Petróleo é nosso” é um exemplo claro disso (BIELSCHOWSKY, 2004).

É importante observar, que o governo Dutra não procedeu o desarmamento da capacidade intervencionista e regulatória da máquina estatal (DRAIBE, 2004). Para Vianna (1990a), o Plano Salte, elaborado nesse governo, foi a única tentativa de intervenção planejada do Estado para o desenvolvimento econômico. O Plano tinha como objetivo investimentos nos setores de saúde, alimentação, transporte e energia. Contudo, a inexistência de um padrão de financiamento bem definido fez com que o Plano Salte fosse abandonado.

Em 1951 Vargas volta ao poder, seu governo pode ser caracterizado por um projeto bem definido constituído em duas fases. Em primeiro lugar estava a necessidade de estabilizar a economia através do reequilíbrio das contas públicas. A segunda fase seria a dos empreendimentos e realizações (VIANNA, 1990b). De acordo com Arend (2009, p.120), “o plano de desenvolvimento econômico e social de Vargas pretendia consolidar o salto para a industrialização, criando novos blocos industriais e constituindo o setor pesado dos bens de produção”.

O auge desenvolvimentista acontece no governo de JK, a aprovação do Plano de Metas e a ideia de “50 anos em 5”, evidenciam que “naquele momento a ideologia desenvolvimentista incorporava-se à retórica oficial do governo” (BIELSCHOWSKY, 2004, p.401). O projeto de industrialização tornava-se completamente difundido. Todavia, com o fim do governo JK, a indústria deixa de ser o núcleo ideológico das propostas de desenvolvimento econômico, os governos de Jânio Quadros, João Goulart e Castelo Branco marcam a crise do desenvolvimentismo brasileiro. Este, por sua vez, recompõe-se mais uma vez durante o “milagre brasileiro” entre 1967-1973 e, principalmente, no governo Geisel através do II PND.

Convergindo com o ideário desenvolvimentista o BNDES é criado no Brasil em 1952 através da Lei nº. 1.628. A sua criação foi um sinal da necessidade de se instaurar no país uma instituição financeira capaz de gerar crédito de longo prazo para todos os setores da economia (REDIVO, 2002). Suas principais funções eram: elaborar projetos para obtenção de financiamentos e receber e administrar recursos provenientes do exterior (DINIZ, 2004). O sistema financeiro brasileiro é historicamente deficiente, a criação do BNDES foi apenas o preenchimento de uma das várias lacunas desse sistema.

As atividades bancárias da economia brasileira eram limitadas a bancos oficiais e semioficiais até 1840. Entretanto, a partir desse ano, elevou-se o número de agências financeiras. De acordo com Sochaczewski (1993), foram criados, nos anos 1850, 14 bancos, 3 caixas econômicas e 23 companhias de seguro. Um dos motivos da expansão da economia cafeeira no período foi a presença desse arranjo financeiro. Em 1853 ocorreu uma reforma

bancária, criando um banco para operar com depósitos, descontos e emissões. É importante notar, que a partir da década de 1860, insere-se na América Latina bancos estrangeiros, sobretudo ingleses, a Inglaterra tornou-se o centro financeiro mundial.

Com a instauração da República, o monopólio de emissão de moeda volta a ser de responsabilidade do Tesouro no intuito de controlar a expansão da oferta de moeda. A crise do Encilhamento de 1900 acabou por atingir o sistema financeiro brasileiro, 17 estabelecimentos foram afetados e faliram. Todavia, esse ano “marcou o início de intensas atividades bancárias, e a rede expandiu-se nas primeiras duas décadas do século 20” (SOCHACZEWSKI, 1993, p.17). Nesse período, bancos alemães e americanos se espalham pelo mundo, criando forte concorrência com a Inglaterra.

Durante a década de 1920, o sistema financeiro nacional tornava-se gradualmente mais complexo e desenvolvido. Os bancos, cada vez mais assumiam o papel de intermediários em transações comerciais. O Banco do Brasil criou mecanismos fortalecendo sua atuação, como o sistema de compensação de cheques e a carteira de redesconto. Sendo assim, em 1929 o sistema bancário era razoavelmente desenvolvido e forte o bastante para resistir à depressão econômica (SOCHACZEWSKI, 1993).

Além de instituições bancárias, surgem no país diversos intermediários financeiros não-bancários, isto é, qualquer agência que tinha dentro de seu escopo de atividades a disponibilidade de crédito. As casas comerciais ligadas ao complexo importador-exportador são exemplos, dado que elas concediam crédito para produtores de exportações. Existiam também casas bancárias privadas não ligadas ao complexo exportador. Essas casas faziam alguns empréstimos mercantis e pessoais. Por fim, como atividade financeira não bancária cita-se as companhias de seguros. Em 1919, existiam no Brasil 39 companhias de seguro marítimo e 18 companhias estrangeiras, atuando em seguros gerais. Em 1924, esse número salta para um total de 92 companhias, sendo 64 brasileiras (SOCHACZEWSKI, 1993).

Entre 1930 e 1950, o sistema financeiro brasileiro apresenta duas características. Em primeiro lugar ocorreu uma elevação da intervenção pública na economia em geral e também no setor financeiro em particular. O estado aumentou, gradualmente, sua participação no sistema de crédito. O Banco do Brasil detinha $\frac{1}{4}$ do crédito total do país em 1948. Em segundo lugar, foi estabelecido um sistema bancário “nacional” em detrimento de instituições financeiras externas. Esses dois movimentos fortaleceram o sistema financeiro implantado no país. De acordo com Sochaczewski (1993, p.24), “mesmo depois de 1945, quando as linhas internacionais de comércio foram restabelecidas, os bancos estrangeiros não conseguiram recuperar sua antiga posição de predominância”.

O sistema financeiro da economia brasileira, no período de criação do BNDES era composto por bancos comerciais privados e pelo Banco do Brasil, este, por sua vez, atuava como banco comercial e executor da política monetária. A Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), criada em 1945, era responsável por coordenar as carteiras do Banco do Brasil. Além disso, o Banco do Brasil administrava as Carteiras de Redesconto (CARED) e a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), com isso, ele assumia o papel de um Banco Central, atuando como banco dos bancos, provendo-lhes liquidez e auxílio de última instância. Devido à grande importância do Banco do Brasil para a economia seus representantes foram contra a criação do BNDES (ARAÚJO, 2007).

A criação do BNDES pode ser entendida, através das relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Como resultado do apoio brasileiro na guerra, o governo esperava uma maior “gratidão” norte americana. O envio de uma Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, em 1948, é explicado por esse movimento. A “Missão Abbink”, como ficou conhecida (o chefe do grupo técnico era o americano John Abbink) tinha por objetivo realizar um diagnóstico da economia brasileira, apontando quais os entraves para o desenvolvimento econômico. Cabe observar que a Comissão não garantia nenhum recurso financeiro para o Brasil (ARAÚJO, 2007).

Em 1951 ocorrem dois eventos cruciais para o surgimento do BNDES. Vargas volta ao poder, e coloca a indústria como principal setor da economia. Além disso, acontece uma reorientação do governo norte americano. O governo Truman estava disposto a auxiliar a América Latina, inclusive o Brasil. Contudo, observou-se “a necessidade de identificar os pontos estratégicos que seriam objetos dos futuros empréstimos, o que culminou na instalação, em 19 de julho de 1951, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU)” (ARAÚJO, 2007, p.99). Esta comissão priorizava a necessidade do país possuir um sistema de financiamento de longo prazo.

A CMBEU previa um empréstimo inicial de US\$ 500 milhões, apesar desse montante ser bastante controverso. Portanto, o BNDES foi criado, primeiro para administrar os recursos norte-americanos usados para financiar o programa de reaparelhamento econômico brasileiro. Segundo, o financiamento exigia uma contrapartida nacional, para isso foi criado um adicional de 15% sobre o imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas que pagassem mais de dez mil cruzeiros, esse adicional foi transferido para o Banco, representando sua principal fonte de recursos nos anos iniciais à sua criação. Com isso, os problemas de mobilização e gestão dos recursos estariam sanados.

A relação entre a criação do BNDES e o pensamento desenvolvimentista pode ser observada na criação do Grupo Misto BNDE-CEPAL em 1953. Se a análise econômica da CMBEU possuía um caráter setorial, o que se buscou aqui foi um planejamento mais global e não apenas enfrentar os problemas infra estruturais. De acordo com DINIZ (2004, p.16). Esse grupo produziu um relatório fundamental, “no qual definiu as áreas prioritárias de investimentos e a determinação dos prontos de estrangulamento. Este programa não chegou a ser implementado, mas serviu de base para o plano do governo seguinte – o Plano de Metas”.

Em seus primeiros anos de atuação, o Banco depara-se com escassez de recursos domésticos e estrangeiros. Do ponto de vista de recursos externos ocorreram mudanças nas relações entre Brasil e Estados Unidos. Com a eleição de Eisenhower em 1952, a América Latina passa a ter papel secundário nas políticas norte americanas. Além disso, o governo Vargas promove uma “virada nacionalista”, desestimulando importações e criando grandes empresas estatais, como a Petrobras, por exemplo. Assim, o Brasil não obteve o montante total estipulado pela CMBEU. Do ponto de vista dos recursos internos existiam entraves burocráticos na captação do adicional do imposto de renda, o repasse não era feito no mesmo exercício e parte dos recursos ficava retido no Tesouro (ARAUJO. 2007).

Como forma de contornar esses problemas, o governo criou algumas alternativas para suprir o Banco com recursos necessários. Uma primeira solução encontrada foi a criação de fundos que seriam depositados no BNDES, como por exemplo: Fundo Federal de Eletrificação, Fundo da Marinha Mercante, Fundo Portuário Nacional e Fundo de Melhoramento de Ferrovias (PROCHNIK, 1995). Como alternativa a recursos externos são firmados os chamados Acordos do Trigo, a partir de 1955. Esses acordos fariam com que “os EUA financiassem a compra pelo Brasil dos excedentes agrícolas norte-americanos, e os recursos equivalentes seriam convertidos em cruzeiros a taxa a ser acordada entre as partes” (ARAUJO, 2007, p.133).

O BNDES se tornou peça fundamental para o padrão de financiamento do Plano de Metas, para tanto sua fonte de recursos deveria ser aperfeiçoada. O governo encaminha ao Congresso Nacional o projeto de lei nº442, que tinha por objetivo prorrogar por mais 20 anos a arrecadação adicional do imposto de renda. A lei foi aprovada, porém o adicional foi prorrogado por mais 10 anos, além disso, o repasse seria direto. Assim, diminuiria os entraves burocráticos encontrados no início da atuação do Banco (ARAUJO, 2007). Portanto, a primeira etapa das fontes de recursos do BNDES caracteriza-se pela presença de recursos arrecadados através de adicionais do imposto de renda, durante 12 anos ele foi a principal origem de recursos da instituição (PROCHNIK, 1995).

Os principais setores beneficiados pelos desembolsos do BNDES durante 1952 a 1955 são os setores de infraestrutura e energia. Com o Plano de Metas em 1956, o setor de insumos básicos recebe fortes investimentos. A indústria de bens de consumo duráveis é outro ramo beneficiado pelo governo JK. A participação do BNDES no Plano de Metas apoiou a expansão da siderurgia brasileira, “esta atuação foi fundamental para permitir o crescimento da indústria automobilística no país” (BNDES, 1992, p.16). É importante observar, que nos anos iniciais, os financiamentos do Banco eram praticamente todos voltados para o setor público e para a região sudeste (REDIVO, 2012).

Em 1964, o BNDES volta-se para o apoio a investimentos do setor privado, diversificando suas atividades, o “Banco passa a promover o desenvolvimento tecnológico, o financiamento à compra de máquinas e equipamentos de fabricação nacional e o segmento de pequenas e médias empresas” (BNDES, 1992). Para tanto, são criados, na década de 1960, fundos para setores específicos, podemos citar: Programa de Financiamento às Pequenas e Médias Empresas (FIPEME), instituída em 1965, substituído em 1974 pelo Programa de Operação Conjuntas (POC); Fundo Agroindustrial de Reconversão (FUNAR) de 1965; Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico (FUNTEC) criado em 1966; Por fim, Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (FUNDEPRO), de 1967 (BNDES, 2002).

A segunda etapa de atuação do Banco engloba os anos do milagre, 1967-73, os recursos passam a constar com orçamentos fiscais e monetários, recebendo parte da arrecadação do IOF, criado em 1966. Neste período foi criado a FINAME, inicialmente instituída na forma de um fundo para financiar a aquisição de máquinas e equipamentos. Com isso, até 1971, a subsidiária aparece como fonte de recursos para o Banco, se tornando depois uma importante subsidiária do Sistema BNDES, responsável por financiar a comercialização de máquinas e equipamentos durante o II PND (PROCHNIK, 1995).

Nos anos do “Milagre” as aprovações do BNDES voltaram-se para os setores de insumos básicos e para a indústria. A infraestrutura ainda receberia investimentos do Banco, entretanto é possível observar que o segmento perdeu espaço em comparação com os anos iniciais de sua atuação. Nesse período também nota-se uma maior participação da região Nordeste no total das aprovações, todavia o eixo Sul-Sudeste ainda recebiam a quase totalidade dos investimentos. Por fim, a partir de 1967 o setor privado ultrapassa o setor público no que se refere as aprovações do BNDES, em 1973 24% dos recursos eram destinados ao setor público e 76 ao setor privado (REDIVO, 2012).

Portanto, nota-se a importância da criação de um banco estatal de desenvolvimento capaz de fomentar o crescimento econômico nacional e regional. O BNDES é um exemplo

disso, a sua criação permitiu que o financiamento de projetos e planos que modificaram a estrutura produtiva nacional fosse possível. O Banco “permaneceu no plano interno como principal agência para o financiamento industrial de longo prazo” (MONTEIRO FILHA, 1994). Com a aprovação do II PND em 1974, esse cenário se repete mais uma vez, o Banco alcança o auge no que se refere a sua fonte de recursos e atuação.

5.2 BNDES e o II PND: análise pela ótica da sua diretoria

A análise dos relatórios de atividades do BNDES nos anos de implementação do II PND, isto é, 1974 a 1979, permite-nos entender o alto grau de engajamento da instituição com a nova estratégia do governo brasileiro. A sua diretoria estava ciente de suas responsabilidades, o Banco iria assumir papel central no que se refere ao padrão de financiamento do plano. Ele seria o principal agente interno responsável por disponibilizar créditos de longo prazo para os setores prioritários.

Em 1974, o governo e o BNDES acreditavam que a nova configuração internacional traria efeitos negativos para o Brasil. A elevação do preço do petróleo acarretou uma alta generalizada de preços de outros insumos básicos da pauta de importação brasileira. Aliado a isso, observou-se também uma elevação do valor das importações de máquinas e equipamentos. Sendo assim, houve um aumento da inflação e uma piora no saldo do balanço de pagamentos. “Considerando esse novo quadro de dificuldades e atento ao objetivo maior de assegurar a continuidade do intenso processo de desenvolvimento nacional, o Governo Federal, em 1974, elaborou o II PND, que redefine as prioridades e metas de desenvolvimento do país” (BNDES, 1974, p.12).

Diante deste quadro geral e a concepção do Banco de que ele seria o principal ator interno na alocação de investimentos, foi criado em 1974 o 1º Plano Quinquenal de Ação. Os principais pontos desse plano podem ser analisados no quadro 4. Observa-se que todos os programas tratados como prioridade pelo Banco são exatamente os principais objetivos do II PND. Como exemplos podemos citar os programas de insumos básicos e o de equipamento básicos. O plano cria uma inversão de prioridades no que se refere a dinâmica industrial. Durante o “milagre brasileiro” a indústria de bens de consumo duráveis era vista como principal ramo industrial e, conseqüentemente, como o setor que mais recebia investimentos. Em 1974 a atenção volta-se para a indústria de base.

Quadro 4 - Programas do 1º Plano Quinquenal de Ação do BNDES, 1974/1978

Programas	Objetivos
Insumos básicos	Aproveitar os recursos naturais disponíveis, assegurando o atendimento da demanda de produtos básicos e contribuindo para aliviar a pauta de importações. Seis subprogramas: Siderurgia, Química e petroquímica, Mineração, Metalurgia de não ferrosos, Fertilizantes, Celulose e papel e Cimento.
Equipamentos básicos	Ampliar a fabricação de máquinas que produzem máquinas e de máquinas que produzem produtos acabados. Suprir o mercado nacional de bens de equipamentos e de capital, tecnologicamente complexos e não produzidos no país, para permitir uma efetiva integração vertical dos setores industrializados e a dinamização do processo de substituição de importações.
Outros programas de fortalecimento da empresa privada nacional	Programas de Operações Conjuntas (POC), Fundo de Modernização e Reorganização das Indústrias (FMRI).
Infraestrutura	Complementar investimentos governamentais em transportes, armazenagem, distribuição de energia e de gás, telecomunicações e infraestrutura de distritos industriais, buscando eliminar obstáculos e estrangulamentos no processo de aumento da produtividade global da economia.
Desenvolvimento Tecnológico, Funtec	Criar, adaptar e assimilar tecnologia por meio de incentivos às empresas e ao intercâmbio entre estas e as universidades e institutos de pesquisa; desenvolvimento científico e tecnológico, aperfeiçoamento e transferência de técnicas, processos e produtos, e absorção e utilização do processo tecnológico pela economia nacional.
Consumo de Base	Promover a produção, distribuição e comercialização de bens de consumo essencial destinados principalmente aos segmentos da população de renda mais baixa. Constituído de subprogramas que correspondem aos setores de produção e distribuição de alimentos e medicamentos.
Fomento Regional	Apoiar a formação de novos polos de produção e contribuir para a expansão da capacidade produtiva em microrregiões e setores de atividade de significativa vocação local.
Outros projetos	Exemplos: Proterra e Programa Especial de Apoio à Indústria Editorial (Prolivro).

Fonte: Tavares (2010, apud. Relatório de Atividades do BNDES, 1973 e 1974).

Elaborado pelo autor.

A partir de 1964 o BNDES passa a criar maiores incentivos de apoio a indústria nacional privada, sendo assim, um dos principais pontos do 1º Plano de Ação do Banco era criar mecanismos no intuito de fortalecer esse setor. Nesse quadro insere-se o POC e o Fundo de Modernização e Reorganização das Indústrias (FMRI). Esses programas apoiariam, “mediante linhas de crédito abertas aos bancos de desenvolvimento, a expansão da capacidade produtiva, a dinamização de atividades econômicas selecionadas e o fortalecimento das empresas efetivamente nacionais” (BNDES, 1974).

O desenvolvimento tecnológico também era visto como prioridade tanto para o II PND como para o BNDES. Neste sentido, o FUNTEC, criado em 1964, foi aprimorado, ampliando qualitativamente a faixa de atuação desse instrumento. Tinha como finalidade prover o intercâmbio entre universidades e os institutos de pesquisa para que se promovam atividades “que tenham por finalidade o desenvolvimento científico e tecnológico, o aperfeiçoamento e a transferência de técnicas, processos e produtos e a absorção e utilização do processo tecnológico pela economia nacional” (BNDES, 1974).

Outro ponto que evidencia o engajamento do Banco foi à criação de três subsidiárias, FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA, além do fortalecimento da já existente FINAME. Essas quatro empresas mais o próprio Banco formariam o Sistema BNDES. Para seus dirigentes isso seria um salto em termos de atuação, dado a possibilidade de se alcançar todos os setores prioritários em todo o território nacional. Seus relatórios de atividades citam também a importância dos agentes financeiros (bancos de investimentos e de desenvolvimento) para o desenvolvimento da estratégia do 1º Plano de Ação, sua “ação descentralizadora permitiu colocar recursos à disposição de praticamente todas as empresas industriais de qualquer ponto do país, seja qual for seu porte” (BNDES, 1975).

Para exercer a função de principal financiador interno do II PND, seria necessário elevar suas fontes de recursos, para tanto, em 1974, os recursos advindos do PIS e do PASEP são transferidos para o BNDES. Isso demonstra a confiança do governo em seus dirigentes, de acordo com o relatório de atividades de 1974 (BNDES, 1974, p.18): “considerando a importância e a relevância do papel representado pelo BNDES, como principal organismo de fomento às atividades econômicas, o Governo reforçou a capacidade de investir da instituição, canalizando para ela os recursos provindos do PIS e do PASEP”.

Com a base montada, o Banco continuou, em 1975, exercendo seu papel. O relatório de atividades de 1975 cita a boa atuação do BNDES mesmo em um ano de crescimento mais moderado do país. Ele atribui quatro fatores para esse movimento: o empenho do governo em fortalecer a empresa privada nacional; a aplicação de investimentos nos setores estratégicos da economia, insumos básicos e bens de capital, a alta taxa de investimento da empresa privada nacional; e a atuação eficiente dos agentes financeiros do Sistema BNDES (BNDES, 1975).

Em 1976, o Banco aprovou o maior número de operações da sua história. É importante ressaltar que nesse ano houve um reajustamento de seu Plano de Ação para o triênio seguinte. Entretanto, os setores prioritários continuavam a ser os setores de insumos básicos e de bens de capital, isto é, o incremento da produção interna de matérias primas e de máquinas e equipamentos, ambos estreitamente acoplados ao fortalecimento da empresa privada nacional. Além disso foi possível observar os primeiros resultados dos investimentos realizados desde 1974 (BNDES, 1976).

Foi também em 1976 que o BNDES criou dois instrumentos como forma de auxiliar suas subsidiárias na capitalização de empresas nacionais. O Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (PROCAP), com abertura de linhas de crédito por meio de bancos de investimento e o Programa de Financiamento a Acionistas (FINAC),

destinado a financiar novos acionistas, pessoas físicas ou jurídicas, de empresas nacionais (BNDES, 1977).

Com isso, entre 1974 a 1977 o Banco investiu maciçamente nos setores prioritários do II PND. “A importância crescente do BNDES no período 1974/77, pode ser ilustrada pela razão entre o saldo seus empréstimos e o saldo dos empréstimos de todo o sistema financeiro nacional: em 1977 essa razão atingiu 6,5%, enquanto 1973 foi de apenas 2%” (BNDES, 1977, p.22). Todavia, a partir de 1978, “o término efetivo e sucessivo dos principais empreendimentos em curso leva a constatação de que estão praticamente esgotadas as grandes oportunidades de investimento nessas duas áreas” (BNDES, 1978, p.5). Diante disso, seus dirigentes realizam um novo Plano de Ação para 1978/1981, as prioridades do Banco seriam outras a partir desse ano, seu papel como principal financiador do II PND acaba em 1978.

Sendo assim, em 1974, o BNDES elaborou um Plano de Ação, foi capacitado com a elevação do valor proveniente de suas fontes de recursos, três subsidiárias foram criadas, além de fortalecer a já existente FINAME, criou-se mecanismos de apoio a empresa privada nacional e aprimoramento da FUNTEC a fim de elevar o grau tecnológico da indústria brasileira. A base para o Banco atuar na mesma direção do II PND estava dada. A leitura dos relatórios de atividades permite observar dois movimentos. Primeiro, entre 1974 a 1978 o Banco exerceu seu papel, esse primeiro ponto pode ainda ser dividido em duas partes, 1974 a 1976 marcam o elevado grau de aprovações e desembolsos do BNDES nos setores prioritários, em 1977 e 1978 esse número é contido, entretanto, insumos básicos e bens de capital continuam sendo os setores que mais recebem financiamento. Segundo, a partir de 1978, existe um reordenamento de atividades do Banco, a indústria de base não é mais o setor prioritário, entretanto, para seus dirigentes, ele cumpriu, de maneira bastante satisfatória, os objetivos que lhe foram entregues.

5.3 BNDES e o II PND: análise dos dados

Com o exame realizado acima é possível concluir que o BNDES foi moldado para ser o principal órgão interno no padrão de financiamento do II PND. As análises de seus dirigentes levam a crer que o Banco exerceu esse papel, sendo que em 1978 os investimentos estariam completos. Entretanto é necessário observar como se comportou os dados no período e responder as seguintes perguntas: qual o grau da elevação do valor proveniente de suas fontes de recursos? A empresa privada nacional realmente foi priorizada no que se refere aos desembolsos? Quais foram os principais setores beneficiados? A estratégia de

desconcentração industrial foi cumprida? Quais os principais programas de suas subsidiárias? Com essas análises realizadas poderemos concluir se o BNDES cumpriu ou não seu papel.

A disponibilidade de crédito de um sistema financeiro é essencial para o desenvolvimento industrial e econômico de um país. O BNDES como um banco de desenvolvimento foi responsável por gerar linhas de financiamento de longo prazo a taxa de juros mais favoráveis em relação a outras instituições. O financiamento e o *funding* de diversos investimentos realizados só foram possíveis graças à atuação do Banco. Ele permitiu que o empresário cumprisse seu papel, tal como definido por Schumpeter (1982), além de proporcionar uma alavanca para o capital produtivo nacional.

Como assinalado anteriormente, para que o BNDES se tornasse o principal agente interno financiador do II PND seria necessária uma expansão de suas fontes de recursos. Esse fato foi concretizado como pode ser observado na tabela 7. Em 1979, os recursos do BNDES totalizaram R\$ 60,63 bilhões contra apenas R\$ 27,07 bilhões em 1974, o crescimento real médio anual das fontes de recursos do Banco no período 1974/1979 foi da ordem de 17,5%.

Os recursos de geração interna podem ser obtidos através de retorno, incorporações ao capital de reservas e ressarcimento do Tesouro. As dotações e empréstimos do país estão divididos em dotação orçamentária, isto é, recursos do Tesouro Nacional, definidos no orçamento da união; reserva monetária, correspondendo basicamente ao IOF; PIS/PASEP, transferidos para o Banco em 1974; e outros. Recursos vinculados são aqueles depositados no BNDES com destinação especial e identificada a programas ou projetos. Por fim, estão os recursos captados fora do país, como recursos de mercado e recursos oficiais (PROCHNIK, 1995).

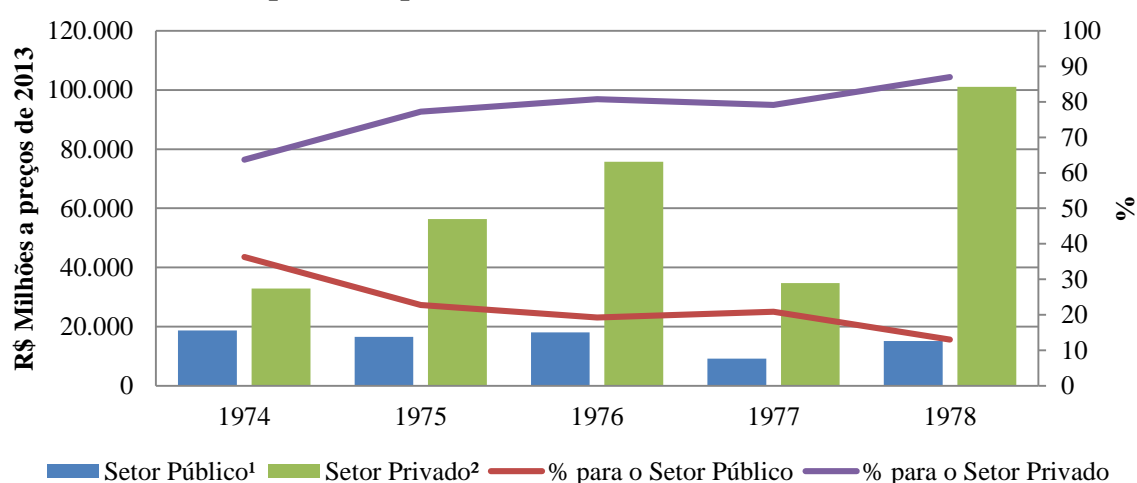
Tabela 7 - Fontes de recursos do BNDES, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2013)

Fontes	1974	1975	1976	1977	1978	1979
I - Geração Interna	5,12	8,20	9,11	10,61	12,86	27,41
II - Dotações e Empréstimos no País	20,15	33,22	30,11	32,59	30,78	22,82
2.4 Dotação Orçamentária	1,98	2,71	0,41	1,05	1,52	0,45
2.5 Reserva Monetária	12,53	9,46	7,11	8,64	-	1,80
2.6 PIS/Pasep/FAT	5,65	21,05	22,59	22,90	22,86	18,41
2.9 Outros	-	-	-	-	6,40	2,16
III - Vinculados Total	-	-	-	-	-	1,08
IV - Recursos Externos	1,80	4,25	2,39	5,48	6,94	9,32
4.1 Rec. De Mercado (Moeda e Títulos)	1,51	3,90	1,94	5,07	6,61	9,09
4.2 Rec. Oficiais (AID e Financiamentos)	0,28	0,34	0,44	0,41	0,33	0,23
Total	27,07	45,67	41,61	48,68	50,59	60,63

Fonte: Adaptado de Prochnik (1995).

Dentre os quatro tipos de fonte de recursos, a saber, geração interna, dotações e empréstimos no país, vinculados total e recursos externos. Nota-se que o de maior importância (exceto em 1979) são as dotações e empréstimos no país. Isso se dá pelo fato de que em 1974 as arrecadações do PIS/PASEP foram transferidas do Banco do Brasil para o BNDES, aumentando, portanto, seu raio de manobra. Já em 1975, o PIS/PASEP era responsável por cerca de 46% das fontes de recursos do Banco. A geração interna de recursos também apresentou um importante crescimento, passando de R\$ 5,12 bilhões em 1974 para R\$ 27,41 bilhões em 1979, tendo um crescimento real médio anual de 39,9%, isso ocorreu em grande medida pela evolução dos financiamentos do BNDES, com isso os retornos de juros também cresceram. Outro ponto a ser destacado é a grande redução dos recursos provenientes de reservas monetárias, caindo de R\$ 12,53 bilhões em 1974 para R\$ 1,8 bilhões em 1979. Esse movimento é resultado do aperto monetário realizado pelo governo, sobretudo a partir de 1976.

Gráfico 3 - Evolução da colaboração financeira do sistema BNDES, aprovada em benefícios dos setores público e privado (R\$ Milhões de 2013 e %)



Fonte: Relatório de Atividades BNDES (1978)

¹ Inclui órgãos da administração pública direta e indireta, bem assim empresas com participação majoritária do governo.

² Inclui os totais das operações diretas e de repasses a agentes privados e oficiais dos diversos programas do BNDES, bem como o valor global das operações das subsidiárias.

O objetivo da equipe econômica brasileira de capacitar o BNDES para fortalecer a empresa privada nacional também se concretizou na prática. A diretoria do Banco sempre realça esse objetivo. O gráfico 3 mostra a evolução da colaboração financeira do Sistema BNDES, aprovada em benefícios dos setores público e privado. Em 1974, do total de projetos aprovados pelo Banco em torno de 36% correspondiam ao setor público e 64% ao setor

privado. Em contrapartida, em 1979, quase 90% das aprovações totais eram voltadas ao setor privado, e apenas 10% ao setor público.

Na definição de seu 1º Plano Quinquenal de Ação, o BNDES criou mecanismos para auxiliar a indústria brasileira, o POC e FMRI são exemplos claros disso. Portanto, o padrão de financiamento do II PND pode ser definido da seguinte maneira, a indústria privada nacional ficou a cargo do sistema financeiro interno, sobretudo o BNDES. Em contrapartida o setor público passou a ser financiado pelo endividamento externo, esse movimento acabou por agravar o balanço de pagamentos brasileiro através do crescimento da dívida externa e do início da estatização da mesma.

A tabela 8 mostra os desembolsos efetivados pelo sistema BNDES segundo os ramos e gêneros de atividades. A fim de atender os principais objetivos propostos no II PND e também no 1º Plano Quinquenal de ação do BNDES, os setores de insumos básicos e de equipamentos básicos foram altamente contemplados. Eles tiveram um crescimento real médio anual de 11,76% e 28,46% respectivamente no período 1974/1979. Do montante total desembolsado no período, 33,06% foram para insumos básicos e 24,76% para equipamentos básicos⁵.

É possível observar que houve um grande aumento dos desembolsos efetivos do Sistema BNDES, isto é, Banco mais subsidiárias, entre 1974 e 1976, passando de R\$ 57,42 bilhões para R\$ 91,67 bilhões. A partir de 1977 o crescimento passa a ser mais modesto. Isto se dá pelo fato da mudança de postura de governo nesse ano, o crescimento da inflação e dos problemas no balanço de pagamentos fazem com que as autoridades monetárias criassem medidas contracionistas, restringindo, portanto, o gasto da União e do BNDES. Entretanto, ainda que menor, é possível observar um crescimento dos desembolsos. Os investimentos em andamento continuariam recebendo recursos, os novos investimentos que seriam mais prejudicados. Como dito anteriormente, os dirigentes do Banco acreditavam que a partir de 1978 os investimentos estariam completos, isso pode ser comprovado, dado que em 1979 ocorre uma diminuição do valor desembolsado quando comparado com o ano anterior.

Do valor total desembolsado pelo sistema BNDES no período 1974/1979 para o setor de insumos básicos, 42,04% foram destinados para a siderurgia, 22,07% para química e petroquímica e 8,95% para celulose e papel, esses foram os três principais subsetores de insumos básicos contemplados pelos desembolsos do sistema BNDES. No que tange aos desembolsos para equipamentos básicos, 12,39% foram destinados para a fabricação de bens

⁵ Incluindo repasse a FIBASE no programa de insumos básicos e repasses a FINAME e EMBRAMEC no programa de equipamentos básicos.

de capital e componentes, 82,49% foram repassados a FINAME e 5,12% foram repassados a EMBRAMEC.

Tabela 8 - Desembolsos efetivados do Sistema BNDES segundo os gêneros e ramos de atividades, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2013)

Setores	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Insumos Básicos	19,33	36,95	28,25	33,82	40,17	33,71
Mineração	0,29	0,53	0,60	1,52	1,29	0,39
Siderurgia	12,74	17,90	9,90	11,52	15,33	13,44
Metalurgia de não ferrosos	0,23	0,65	0,84	1,87	3,55	3,18
Química e Petroquímica	3,15	6,73	8,71	9,27	8,48	6,09
Fertilizantes	0,31	2,04	1,57	0,78	2,20	1,53
Celulose e Papel	0,16	3,04	4,51	4,81	2,91	1,78
Cimento	1,55	4,04	0,65	0,55	0,97	0,48
Repassa a FIBASE	0,92	2,04	1,50	3,52	5,44	6,82
Equipamentos Básicos	7,30	16,25	32,43	33,08	29,36	25,53
Bens de Capital e Componentes	2,15	3,05	5,51	3,92	1,78	1,42
Repassa a FINAME	4,07	12,99	25,41	27,39	26,57	22,32
Repassa a EMBRAMEC	1,08	0,19	1,52	1,76	1,00	1,79
Outros Programas	30,80	36,02	30,99	26,78	24,84	29,59
POC	9,29	11,79	13,15	12,18	13,53	17,15
Pequena e média empresa	9,16	11,24	10,34	7,67	4,15	5,07
Fomento Regional	0,13	0,55	1,15	2,20	0,94	0,23
Fortalecimento de Agentes	-	-	1,66	0,23	0,55	1,15
FINAC	-	-	-	2,10	7,91	10,71
Modernização de empresas	6,15	6,38	3,23	2,26	2,45	0,08
Infraestrutura	6,85	10,50	6,83	5,31	5,09	4,78
Ferrovias	3,36	2,62	1,76	2,02	1,83	1,62
Rodovias	1,21	1,24	0,82	0,42	0,40	0,29
Outros setores	2,29	6,64	4,26	2,87	2,87	2,87
Desenvolvimento Tecnológico	0,95	0,86	0,48	0,21	0,16	0,08
IBRASA	1,08	1,91	2,41	0,84	0,94	2,49
PROCAP	-	-	1,45	3,55	2,00	4,07
Outros Projetos	6,48	4,59	3,44	2,41	0,66	0,92
Total BNDES	57,42	89,22	91,67	93,68	94,35	88,85
Menos repasses a subsidiárias	7,17	17,14	30,82	33,51	33,95	33,43
Total BNDES Ajustado	50,26	72,08	60,86	60,16	60,40	55,41

Fonte: Adaptado de BNDES (1992).

A produção de aço no Brasil atingiu 12,1 milhões de toneladas em 1978, contra 7,5 milhões em 1974. Da mesma maneira houve uma diminuição da importação desse produto no período analisado. No que tange ao setor petroquímico é importante realçar o início de operação do Complexo Petroquímico do Nordeste, elevando sobremaneira a produção interna. O setor de celulose e papel também recebeu grande montante de investimento, operando com uma capacidade de produção de 2,3 milhões de toneladas/ano em 1978 (BNDES, 1978).

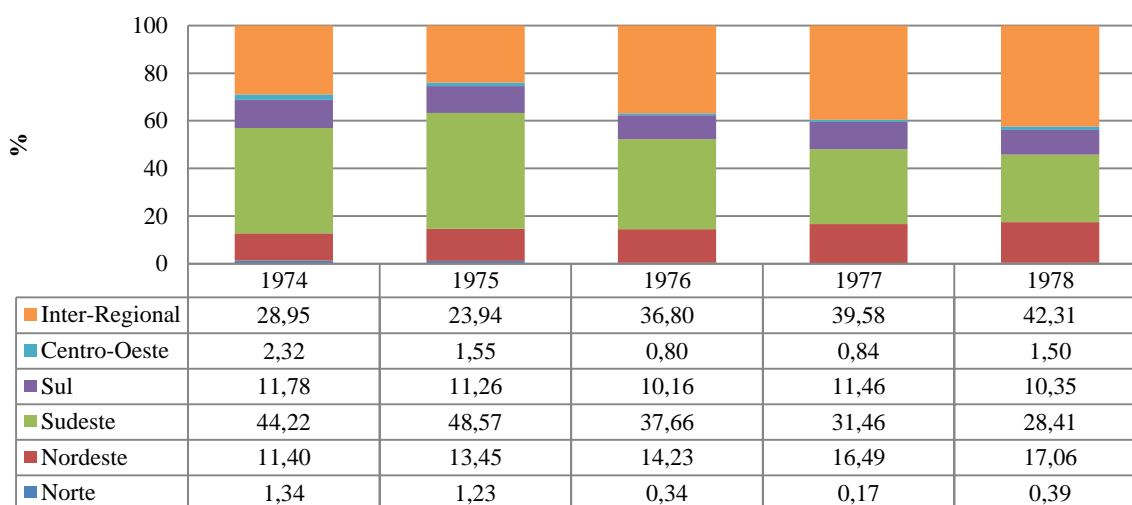
Os demais programas foram contemplados com 30,79%⁶ do total desembolsado pelo sistema BNDES. Destes, 43,06% foram investidos em operações com agentes, 11,49% em

⁶ Incluindo repasse a IBRASA.

modernização de empresas, 21,98% em infraestrutura, 1,53% em desenvolvimento tecnológico, 5,39% foram repassados a IBRASA, 6,19% na capitalização de empresas (PROCAP) e 10,36% em outros projetos.

Outro ponto levantando pelo II PND relaciona-se com a utilização de todo território brasileiro, o plano procurava um maior investimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, buscando uma maior integração nacional. O governo criou programas regionais para auxiliar na completude dessa meta, podemos citar o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste); Polamazônia; e Programa Especial de Desenvolvimento do Centro Oeste (Polocentro). Sendo assim, o planejamento realizado para o objetivo de se fazer uma desconcentração industrial é incontestável (LESSA, 1988). O BNDES, por sua vez, traça essa meta no seu 1º Plano de Ação e sempre realça a importância de se alcançar esse objetivo. O Gráfico 4 mostra os desembolsos efetivados pelo Sistema BNDES segundo as regiões no período 1974/1978.

Gráfico 4 - Desembolsos efetivados pelo Sistema BNDES segundo as regiões, 1974/1978 (%)



FONTE: Relatório de Atividades BNDES (1978).

Nota: No Inter-Regional estão computados os repasses as subsidiárias.

Nota-se que a região mais beneficiada é a Sudeste, devido a grandes investimentos realizados, principalmente, no eixo Rio-São Paulo-Belo Horizonte, além da instalação de novas plantas industriais ainda houve a modernização das já existentes, dado que essa região sempre foi a mais industrializada do país. Porém, o percentual de desembolsos para região mostrou uma queda, em 1974 ela captava 44,22% dos desembolsos do BNDES, em 1978 apenas 28,41%. Em contrapartida, a região Nordeste passa de 11,40% para 17,06%. Cabe salientar que o investimento inter-regional, isto é, investimentos que beneficiavam mais de

uma região, também era bastante elevado, em 1974 ele captava 28,95% dos desembolsos, em 1979 esse valor salta para 42,31%.

De acordo com Tavares (2010), o BNDES realmente alicerçou suas bases financeiras, principalmente através da expansão de suas fontes de recursos alimentadas pelo PIS/PASEP. Entretanto, dado os altos investimentos sugeridos no intuito de alterar a dinâmica industrial brasileira, somente isso não seria necessário. Nesse sentido, criaram-se em 1974, como dito anteriormente, as três subsidiárias do Banco, além de fortalecer a já existente FINAME. A criação dessas empresas fortaleceu a capitalização da empresa privada nacional.

A IBRASA tinha como principal objetivo capitalizar o setor industrial através de participação societária minoritária ou subscrição conversíveis em ações, para implantação ou expansão de empresas brasileiras. A FIBASE, voltada para o setor de insumos básicos, criava mecanismos financeiros mediante financiamentos e participações no intuito de viabilizar os empreendimentos da empresa privada. De maneira semelhante, a EMBRAMEC, montou esquemas financeiros através de financiamentos e participações como forma de auxiliar a produção de máquinas e equipamentos nacionais. A FINAME, por sua vez, seria responsável por financiar a comercialização de máquinas e equipamentos produzidas por empresas nacionais (ALVES PINTO, 1985).

Tabela 9 - Valor das operações aprovadas e dos desembolsos efetivados pelo Sistema BNDES, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2013)

Ano	BNDES		Finame		Fibase		Embramec		Ibrasa		Sistema BNDES	
	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D
1974	90,15	50,26	18,77	10,16	2,13	0,19	0,05	0,02	0,48	0,29	111,59	60,92
1975	111,93	72,08	36,18	18,53	1,24	2,47	1,26	0,61	1,68	1,53	152,29	95,23
1976	111,30	60,86	78,90	31,33	3,00	2,66	3,75	1,68	2,15	1,87	199,09	98,41
1977	32,67	60,16	57,42	38,02	3,86	3,54	0,57	1,21	1,05	1,11	95,56	104,04
1978	51,97	60,40	171,05	42,83	6,49	6,14	1,03	1,99	2,60	1,18	233,15	112,54
1979	66,62	55,41	53,73	42,99	8,12	7,17	2,23	2,00	3,55	2,63	134,26	110,29

Fonte: Relatório de atividades BNDES (1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979)

Legenda: A: Operações Aprovadas; D: Desembolsos Efetivados.

Como pode ser observado na tabela 9 acima, a principal subsidiária, tanto no que se refere a aprovações ou desembolsos, é a FINAME. Ela desembolsou no período 1974/1979 R\$ 183,94 bilhões, correspondendo 31,63% do total desembolsado pelo sistema BNDES. Em segundo lugar está a FIBASE com 3,82%, seguido da IBRASA com 1,48 e EMBRAMEC com 1,29%. O próprio BNDES desembolsos R\$ 359,18 bilhões, correspondendo 61,78% do total. Com isso é possível observar a importância do Sistema BNDES para o padrão de financiamento do II PND. As atividades das quatro subsidiárias do Banco permitiram que o mesmo atuasse alinhado com as metas propostas pela estratégia de 1974, principalmente no

que se refere a fortalecer a indústria privada nacional de insumos básicos e de bens de capital nacional.

Os principais desembolsos efetivados das subsidiárias segundo os gêneros e ramos de atividade pode ser observado na tabela 10 abaixo. É possível observar que, no caso da FIBASE, EMBRAMEC e IBRASA, as atividades estão divididas em Participação Societária, FINAC e Outros Financiamentos. Nas três subsidiárias existe um maior desembolso na atividade de participação societária, entretanto, em 1976 é criado o FINAC, sendo assim, a partir de 1977 esse gênero é responsável por captar boa parte dos financiamentos do BNDES. Através desse programa o Banco contratava, mediante bancos privados de investimento, abertura de crédito destinadas a facilitar a aquisição de ações de empresas privadas nacionais. Essas ações deveriam pertencer a empresas que operasse, principalmente, “no setor de máquinas e equipamentos, componente para a indústria elétrica, eletrônica e mecânica, siderurgia e metalurgia de não ferrosos, petroquímica e mineração” (ALVES PINTO, 1985, p.72).

Tabela 10 - Desembolsos efetivados das subsidiárias segundo os gêneros e ramos de atividades, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2013)

Subsidiárias	1974	1975	1976	1977	1978	1979
FIBASE	0,19	2,47	2,66	3,54	6,14	7,17
Participação Societária	0,13	2,41	2,60	2,76	4,57	6,73
Finac	-	-	-	0,52	0,55	0,44
Outros Financiamentos	0,05	0,06	0,06	0,26	1,02	-
EMBRAMEC	0,02	0,61	1,68	1,21	1,99	2,00
Participação Societária	0,02	0,61	1,68	0,97	1,36	0,95
Finac	-	-	-	0,24	0,63	1,07
Outros Financiamentos	-	-	-	-	-	-
IBRASA	0,29	1,53	1,87	1,11	1,18	2,63
Participação Societária	0,29	1,53	1,87	0,78	0,37	0,74
Finac	-	-	-	0,36	0,73	1,91
Outros Financiamentos	-	-	-	-	-	-
FINAME	10,16	18,53	31,33	38,02	42,83	42,99
Programa Pequenas e médias empresas	2,68	1,81	3,59	5,12	5,41	6,57
Programa de Longo Prazo	1,42	9,46	13,36	12,08	9,92	9,53
Programa Especial	3,28	6,86	14,41	20,82	27,49	26,88
Outros	2,78	0,39	-	-	-	-
Total Subsidiárias	10,66	23,14	37,55	43,88	52,14	54,80

Fonte: Adaptado de BNDES (1992).

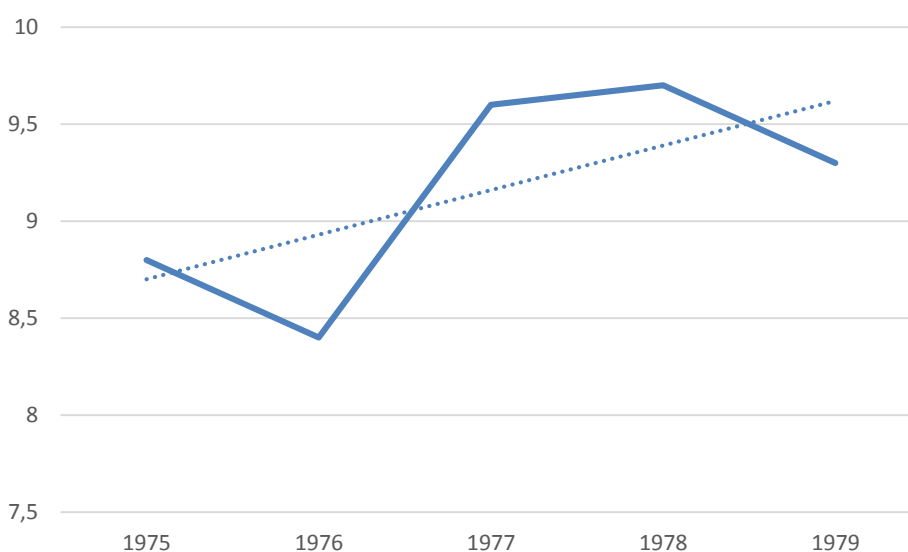
A FINAME, diferentemente, operava por meio de três programas, a saber, o Programa de Médio Prazo, o de Longo Prazo e o Especial. O primeiro tinha por objetivo refinanciar as operações de máquinas e equipamentos fabricados no país, destinava-se às pequenas e médias empresas de controle nacional. O programa de Longo Prazo contemplava faixas diferentes de financiamento, com prazos de amortização e de carência variável de acordo com a destinação

dos recursos mobilizados e do prazo de maturação do empreendimento e taxa de juros preferenciais para investimentos no setor de bens de capital. Por fim, o Programa Especial objetivava refinanciar operações relativas a máquinas e equipamentos de fabricação nacional produzidos sob encomenda (TAVARES, 2010).

Do total desembolsado pela FINAME, como pode ser observado na tabela 10, 54,24%, ou seja, R\$ 99,73 bilhões foram para o programa especial, 30,33% para o programa de longo prazo, 13,69% para o programa de pequena e média empresa ou o programa de médio prazo, por fim 1,72% dos desembolsos efetivos da FINAME foram para outros programas da subsidiária. Para Tavares (2010, p.171), “a atuação das subsidiárias foi orientada no sentido de participar minoritariamente do capital de risco das empresas, podendo também praticar a tomada de debêntures em ações, bem como prestar garantias de subscrição”.

A estratégia do governo de tornar o BNDES o principal agente financiador do II PND não se mostrou apenas como uma retórica. Ao analisarmos os desembolsos efetivos realizados pelo sistema BNDES em relação à FBKF, como pode ser visto no gráfico 5, é possível observar uma expansão da participação do Banco no crescimento econômico do país. Em 1975, os desembolsos efetivos do BNDES correspondiam a 8,8% da FBKF do Brasil, já em 1979 esse índice salta para 9,3%. Apesar desse crescimento não ser tão alto, o II PND auxiliado pela atuação do BNDES permitiu que o nível de investimento não caísse, mesmo em um cenário nacional de reversão cíclica, e, além disso, ainda é possível notar um crescimento da FBKF.

Gráfico 5 – Relação Desembolsos do Sistema BNDES/FBKF, 1975/1979 (%)



Fonte: Relatório de Atividades BNDES (1979).

Diante do exposto é possível responder a pergunta realizada no início dessa seção, isto é, o BNDES cumpriu seu papel em ser o principal financiador interno do II PND? Através das características da evolução dos dados podemos responder que sim, cumpriu. Entretanto, não de forma 100% eficaz como pregam seus dirigentes nos relatórios de atividades, o baixo nível de investimento em tecnologia é um exemplo de falha na atuação do Banco. Mas, ao tomarmos a análise de forma geral o BNDES foi fortalecido e capacitado exercendo, portanto, o papel que lhe foi entregue.

Um primeiro aspecto que pode ser citado refere-se a elevação das fontes de recursos do Banco, sem isso ele não seria capaz de prover financiamentos suficientes para as metas do governo. A transferência da arrecadação do PIS/PASEP para seu passivo foi o ponto de inflexão fundamental para potencializar seus recursos. Além disso, com os financiamentos sendo desembolsados a partir de 1974 ocorre um aumento significativo de suas fontes internas, dado o retorno desses financiamentos mais juros.

O Banco também, desde 1964 inicia um movimento de inflexão no que se refere a destinação de seus desembolsos em benefício dos setores públicos e privado. Com o II PND, e a estratégia fundamental de fortalecer a empresa privada nacional, o BNDES volta suas linhas de crédito quase que exclusivamente para o setor privado. Sendo assim, como representante do governo no que tange ao financiamento interno da estratégia de 1974, ele deveria fortalecer a indústria local, e isto realmente ocorreu. Todavia, não podemos esquecer do papel fundamental da empresa estatal nesse processo, sendo que a mesma passou a ser financiada pelo endividamento externo.

Analisando os principais setores beneficiados com os desembolsos efetivos do BNDES, é possível mais uma vez observar uma convergência com o II PND. O núcleo central da estratégia de 1974 estava na indústria de insumos básicos e de bens de capitais, como forma de contornar os problemas referentes a nova situação internacional e nacional. São justamente esses setores que recebem os maiores desembolsos no período analisado. Apenas a partir de 1978, com o reordenamento de atividades do Banco esse cenário se modifica.

O fomento regional é outro ponto de destaque do II PND, uma melhor integração nacional através da desconcentração industrial seria essencial para o sucesso do plano. Quando observamos os desembolsos do BNDES de acordo com as regiões, nota-se que a região Nordeste e os investimentos inter-regionais adquirem papel mais relevante quando comparado a anos anteriores. Entretanto, apesar do esforço do Banco nesse sentido, não existiu uma elevação substancial de financiamentos fora do eixo Sul-Sudeste.

Pode-se também apontar a atuação das quatro subsidiárias. Com a definição de suas atividades é possível notar dois resultados. Primeiro, cada uma delas foi responsável por financiar um setor específico, aprimorando o grau de alocação de recursos do BNDES, sendo que esses setores iam de encontro com os prioritários do II PND. Além disso, em segundo lugar, está o fato do Banco se tornar sócio minoritário das empresas que captavam seus empréstimos, com isso foi possível elevar o índice de capitalização das mesmas.

Quadro 5 - Quadro síntese das principais ações desenvolvidas pelo BNDES, 1974/1979

Principais Pontos	Síntese
Fonte de recursos	Soma-se as demais fontes já existentes do banco, os recursos advindos da arrecadação do PIS/PASEP, aumentando o seu raio de manobra. Passando de R\$ 27,07 bilhões em 1974 para R\$ 60,63 em 1979.
Setor público e privado	O governo possuía a estratégia de financiar o setor privado através do BNDES e o setor público através do endividamento externo. Isso é evidenciado na prática, em 1979 90% dos desembolsos do Banco eram para o setor privado. Sendo que em 1974 esse número era em torno de 70%.
Desembolsos e FBKF	Ao observar a relação entre desembolsos do BNDES e FMKF brasileira nota-se uma elevação da participação do Banco no investimento do país. Passando de 8,8% em 1974 para 9,3% em 1979.
Desembolsos Efetivos	Os desembolsos voltaram-se para o programa de insumos básicos, equipamentos básicos, operação com agentes, modernização de empresas, infraestrutura, desenvolvimento tecnológico, capitalização de empresas, outros projetos, além de repasses a subsidiárias.
Fomento Regional	A região sudeste era a mais beneficiada com os desembolsos do Sistema BNDES, porém a sua participação diminuiu. Em contrapartida observou-se um aumento da participação do nordeste nos desembolsos totais e também dos investimentos inter-regionais.
Subsidiárias	Três subsidiárias foram criadas a fim de auxiliar a atuação do banco: IBRASA, FIBASE e EMBRAMEC. Além do fortalecimento da já existente FINAME. Essas quatro subsidiárias mais o BNDES formavam o sistema BNDES.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, citamos a contribuição do BNDES na FBKF do Brasil. Sem seus financiamentos, o investimento brasileiro com certeza não teria alcançado níveis satisfatórios. Sendo assim, independente do debate existente em relação ao sucesso ou fracasso do II PND, o BNDES foi moldado para ser o principal agente interno no financiamento das metas propostas, neste sentido, ele exerceu seu papel. O quadro 5 acima traz uma síntese dos principais resultados da atuação do Banco.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal foco desse trabalho foi identificar como se deu a trajetória de atuação do BNDES durante o II PND, avaliando se o Banco exerceu ou não o papel que lhe foi dado, como um dos agentes financiadores do plano. Para tanto, foram estudadas as principais ações desenvolvidas pela instituição durante os anos de 1974 a 1979. Esse objetivo parte da ideia de que o desenvolvimento econômico de um país não pode ser desassociado do sistema financeiro que o rege. Durante todo o período de implantação da indústria brasileira, o fortalecimento de agências capazes de disponibilizar crédito fez-se necessário.

O processo de troca do sistema capitalista é muito mais complexo do que a simples permuta de mercadorias entre vendedores e compradores. O fato de um indivíduo possuir um produto em mãos não significa que o dinheiro em bolso alheio se transferirá para ele de maneira instantânea, em outras palavras, é possível que não exista ninguém com dinheiro para comprar naquele momento. Se assim o fosse a produção estaria fadada a limitar-se em um número bastante restringido, onde o número de produtos fabricados necessariamente deveria ter uma demanda pré-estabelecida. O crédito é responsável exatamente por alavancar o capital, tanto do ponto de vista do consumidor como do ponto de vista do capitalista, ele é a força motriz do sistema. Inserido nesse processo estão os bancos, eles tornam-se os intermediários entre o verdadeiro prestador e o captador desse capital dinheiro, tomam emprestado para emprestar. São os verdadeiros administradores do crédito.

Sendo os bancos os possuidores e administradores desse recurso, cabe a eles a função de impulsionar o processo de desenvolvimento econômico. A criação desse poder de compra faz com que o empresário exerça seu papel. O crédito o habilita a retirar de seus empregos anteriores os bens de produção de que precisa, com isso é possível inseri-los em novos canais, isto é, em novos processos produtivos. Sem modificações dos antigos métodos de produção não há desenvolvimento, da mesma forma, sem o crédito não existe empreendimento. Essa máxima, à primeira vista falaciosa, é totalmente pertinente dado que a vida econômica se torna dinâmica através desse movimento. Dessa maneira, bancos e empresários estão no mesmo nível de notoriedade dentro do sistema. Sem bancos não há crédito e sem crédito é impossível o empreendimento. Com isso, a instituição bancária também pode ser considerada como um dos fenômenos fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico.

O empresário não realiza as modificações dos processos produtivos no mesmo instante em que toma suas decisões. Entre o momento em que há a decisão de investir e o momento em que ocorre de fato o investimento, gerando poupança correspondente, há uma lacuna. Este

hiato é eliminado com a presença do crédito. Este assume a função de financiar o investimento produtivo. Ele dá poder de compra para os empresários, possibilitando iniciar o circuito financiamento – investimento – renda – poupança. Contudo, para completar esse ciclo é necessário um tipo específico de crédito capaz de financiar, em condições favoráveis, suas obrigações de curto prazo, isto é, o *funding*. Mais uma vez, cita-se a importância dos bancos nesse processo, são eles os responsáveis por disponibilizar recursos tanto para o financiamento como para o *funding*.

O sistema financeiro possui a especificidade de criar mecanismos específicos a fim de exercer atividades distintas. Neste contexto inserem-se os bancos de desenvolvimento. Essas instituições são capazes de gerar linhas de crédito de longo prazo, fomentando os setores prioritários da economia no período e no contexto em que estiverem inseridos. A criação de um banco de desenvolvimento passa pelo exame específico do ambiente econômico e institucional em que ele deve operar, encontrando, assim, os principais obstáculos ao investimento produtivo. Além disso, não é possível que a instituição trabalhe isolada, deve ocorrer à união de diversos instrumentos como forma de auxiliar sua atuação.

A criação do BNDES em 1952 vai totalmente de encontro com a nova ideologia desenvolvimentista pró-industrialização inserida no Brasil, sobretudo a partir de 1930. Desta maneira, o país pode contar com uma instituição especializada em disponibilizar crédito de longo prazo durante todo o processo de criação e constituição do parque industrial brasileiro. É importante observar, que inicialmente o Banco tinha o objetivo de solucionar um dos principais pontos de estrangulamento da economia, isto é, a questão infra estrutural. Com isso, suas principais linhas de financiamento voltavam-se para esse setor no período de sua criação. Sua atuação pode confundir-se com as estratégias de cada governo, no sentido que, os setores prioritários das autoridades econômicas passam a ser os setores prioritários do BNDES.

Ao se observar os diversos planos estratégicos criados pelos governantes brasileiros, dois merecem destaque especial. Se o Plano de Metas de JK foi responsável por instalar no país a indústria pesada de insumos básicos e de bens de capital, o II PND pode ser identificado como uma tentativa de complementar esses ramos industriais. As metas traçadas pelo plano foram bastante amplas, ao analisa-las atentamente é possível identificar seu caráter altamente ambicioso. Isso pode ser explicado pela tentativa das autoridades nacionais em manter a expectativa do empresariado elevada. Desta maneira, é inegável que o II PND foi extremamente bem planejado do ponto de vista de sua institucionalidade. Neste contexto, a

criação do poder de compra para o financiamento produtivo, de forma a alavancar a produção capitalista, colocou o BNDES como uma instituição extremamente importante e necessária

O II PND não pode ser explicado através de um momento apenas, ele é reflexo de um processo histórico que vinha ocorrendo no país desde 1967. O ritmo de crescimento econômico, entre 1967 e 1973, foi bastante alto. A estratégia do governo voltou-se para a indústria de bens de consumo duráveis, ramo este responsável, em grande medida, por alavancar esse crescimento, e por políticas de exportação principalmente para produtos agropecuários. Todavia, a partir de 1973 ocorre um processo de elevação do preço do petróleo, esse movimento faz com que as economias centrais elevassem outros preços de insumos básicos e também de máquinas e equipamentos. O valor das importações cresceu, porém não no mesmo ritmo das exportações, deteriorando, portanto, a balança comercial brasileira. Existe também uma elevação do déficit da balança de serviços e rendas. O resultado é uma grande deterioração das transações correntes.

Aliado a isso está o fato de que a dívida externa no período obteve alta, sendo que, as entradas de capital internacional deixaram de ter o caráter produtivo sobre a forma de investimento direto. Desta maneira, o balanço de pagamentos nacional estava bastante comprometido. Do ponto de vista internacional, nota-se que existiu a quebra do padrão instituído em Bretton Woods. A perda do dinamismo do comércio mundial, o aumento da inflação nos países centrais, a elevação da taxa de juros norte americana e os choques do petróleo são as razões para este fato. Como se não bastasse, o Brasil passa a conviver com índices cada vez maiores de inflação.

Portanto, o cenário da nova equipe econômica 1974 era esse: deterioração do balanço de pagamentos, elevação do processo inflacionário e alto crescimento no período anterior. Sendo assim, as estratégias econômicas a partir daquele ano foram extremamente influenciadas pela nova conjuntura internacional e pelo ritmo da economia nacional do governo anterior. A equipe econômica poderia optar por frear o crescimento, criando programas contracionistas da mesma envergadura do PAEG. Mas diante desse cenário, essa não seria a melhor escolha. O Brasil provavelmente aprofundaria ainda mais suas dificuldades e todos os problemas econômicos enfrentados a partir de 1980 poderiam ser observados já na década de 1970.

É através deste contexto que o II PND deve ser analisado. Diversas são as críticas a esse importante plano desenvolvimentista brasileiro, entretanto, outros apontaram seus resultados como bastantes satisfatórios. De fato o plano não foi capaz de criar um novo padrão de industrialização. Entretanto, sem os altos investimentos realizados no período de

sua implementação, sobretudo em 1975 e 1976 a matriz industrial brasileira estaria comprometida a alguns problemas estruturais como a falta de oferta interna de insumos básicos e de bens de capital. Entretanto, o investimento realizado pelo II PND falhou por não alcançar sua totalidade projetada, bem como em não adequar a tecnologia brasileira ao novo paradigma emergente nos países centrais. No momento de sua execução, o padrão técnico-produtivo mundial partia para o caminho de outro paradigma distinto do até então existente.

Nestes termos, conclui-se que o II PND foi extremamente importante para a industrialização brasileira do mesmo modo que foi muito bem planejado. Seu padrão de financiamento era definido da seguinte forma, por um lado a empresa estatal obteve financiamento através do endividamento externo e a empresa privada nacional buscou seus recursos no sistema financeiro interno. Diante disso, a ator eleito para exercer esse papel foi o BNDES. O Banco foi capacitado pelas autoridades brasileiras e mostrou-se extremamente engajado nesse objetivo. A criação do 1º Plano Quinquenal de Ação vai diretamente nesse sentido.

Portanto, diante dos dados foi possível tirar algumas conclusões. O Banco tornou-se ator interno principal no padrão de financiamento do II PND a partir do momento que o valor proveniente de suas fontes de recursos se elevaram, principalmente através da transferência da arrecadação do PIS/PASEP para seu passivo. Ele voltou suas ações quase que exclusivamente para o setor privado, sendo que os principais setores beneficiados com linhas de financiamento durante o período são exatamente aqueles tratados como prioridades pelo II PND. As quatro subsidiárias mostraram-se recurso indispensável para atuação do BNDES, a nova política de capitalizar empresas alavancou o investimento. Também é possível notar que o Banco passou a contribuir mais para a FBKF nacional quando comparado com anos anteriores. Diante disso, fica claro que, independente das controvérsias do II PND, o BNDES cumpriu sim o papel que lhe foi dado.

Por fim, espera-se que a discussão aqui realizada abra um leque de sugestões de pesquisa e que estimule e sirva de base para novas interpretações. A possibilidade de realizar comparações da atuação do Banco em períodos distintos vai de encontro com isso. O BNDES, assim como foi fundamental no padrão de financiamento do II PND, representou também um importante órgão para a implementação do Plano de Metas. Desse modo, comparar a trajetória percorrida pela instituição nesses dois importantes planos de governo torna-se muito viável para compreendermos ainda mais o processo de industrialização nacional.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso – cem anos de política econômica republicana 1889 - 1989**. Rio de Janeiro, Campus, 13º Ed., 1990.

ALVES PINTO, M. P. **Governo Geisel: a crise de uma política econômica – o II Plano Nacional de Desenvolvimento, os pacotes econômicos e os pactos sociais**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 199p. 1985.

ARAÚJO, V. L. F. C. **Revisitando o Desenvolvimentismo Brasileiro: o BNDES e Financiamento de Longo Prazo - 1952-1964**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Economia – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007

AREND, M. **50 anos de industrialização do Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária**. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. 251 p.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. RJ: IPEA – INPES, 2004.

BNDES. **BNDES 50 anos de desenvolvimento**. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html>. Acesso em: 05 abr. 2014

BNDES. **BNDES, 40 Anos: um agente de mudanças**. Rio de Janeiro, BNDES, 1992.

BNDES. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979.

BONELLI, R. e MALAN, P. S. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. 1976. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, IPEA, p. 353 – 406.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. SP: Brasiliense, 10ª. Ed., 1998, 150 p.

CARDOSO DE MELO, J. M. e BELLUZZO, L. G. M. Reflexão sobre a crise atual. In: Belluzzo, L. G. M. e COUTINHO, R. (orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise. Volume I**. SP: Brasiliense, 4º. ED., 1998, p. 161 a 184.

CARNEIRO, D. D. **Crise e Esperança: 1974-1980**. In: A Ordem do Progresso. ABREU, M. P. (org.). Rio de Janeiro, Campus, cap. 11, p. 295, 1990.

CARNEIRO, R. **Crise, Estagnação e Hiperinflação (A Economia Brasileira dos Anos 80)**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 1991.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 2002. 423p.

CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

COSTA, C. A. N. **Política Industrial no Brasil: 1974 – 1979.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

COUTINHO, L. G. e BELLUZZO, L. G. M. Política econômica, inflexão e crise: 1974/1981. In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, R. (org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. Volume I.** SP: Brasiliense, 4ª. Ed., 1998, p. 185 – 224.

COUTINHO, L. G. Percalços e problemas da economia mundial capitalista. In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, R. (org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. Volume I.** SP: Brasiliense, 4ª. Ed., 1998, p. 45 – 67.

CRUZ, P. D. **Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior:** os Setores Público e Privado na Crise dos Anos Oitenta. Belo Horizonte, Nova Economia (UFMG), 1995.

CRUZ, P. R. D. C. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos 70. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. Volume II.** SP: Brasiliense, 4ª. Ed., 1998, p. 67 – 116.

DINIZ, A. N. **BNDES:** de agente desenvolvimentista a gestor da privatização – 1952 - 2002. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 129p. 2004.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses:** Estado e industrialização no Brasil 1930/1960. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

GERMER, C. M. **Dinheiro, capital e dinheiro de crédito – o dinheiro segundo Marx.** Tese de Doutorado. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 278p. 1995.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultura, 1996, 352p.

KEYNES, J. M. Teoria Ex-ante da Taxa de Juros. In: IPEA. **Clássicos de literatura econômica: textos selecionados de macroeconomia.** 3. ed.- Brasília: Ipea, 2010b.

KEYNES, J. M. Teorias Alternativas da Taxa de Juros. In: IPEA. **Clássicos de literatura econômica: textos selecionados de macroeconomia.** 3. ed.- Brasília: Ipea, 2010a.

LAGO, L. C. L. **A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”:** 1967-1973. In: A Ordem do Progresso. ABREU, M. P. (org.). Rio de Janeiro, Campus, cap. 10, p. 233, 1990.

LESSA, C. **A Estratégia de Desenvolvimento:** Sonho e Fracasso. 1º Ed, Brasília, 1988.

MACARINI, J. P. **A política bancária do regime militar:** o projeto de conglomerado (1967-1973). Economia e Sociedade (UNICAMP), v. 16, p. 343-369, 2007.

MACARINI, J. P. **A Política Econômica da Ditadura Militar no Limiar do Milagre Brasileiro:** 1967/1969. Texto para Discussão do IE/Unicamp – nº 99, Campinas, 2000.

MACARINI, J. P. **A política econômica do governo Médici: 1970-1973**. Belo Horizonte, Nova Economia (UFMG), v. 15, p. 53-92, 2005.

MACARINI, J. P. **Governo Geisel: transição político-econômica?** Um ensaio de revisão. Texto para Discussão do IE/Unicamp – n° 142, Campinas, 2008.

MACIEL, M. C. N. P. **Metamorfoses do Estado Brasileiro: do II PND ao Governo FHC**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 225p. 1999.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro primeiro: o processo de produção capitalista**. 25 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro terceiro: o processo global da produção capitalista: volume V**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MENDONÇA, F. A. P e MIYAMOTO, S. **A Política Externa do Governo Geisel (1974-1979)**. Século XXI, Porto Alegre, v.2, n° 2, 2011.

MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; NETO, O. C.; GOMES, R. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 14ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MONTEIRO FILHA, D. C. **O BNDES e seus critérios de financiamento industrial: 1952 a 1989**. 1994. 430 p. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Instituto de Economia Industrial-UFRJ, Rio de Janeiro, 1994. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_ideias/livro-17.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2014.

PRADO, S. R. R. **Intervenção Estatal, Privatização e Fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 1994

PROCHNIK, M. Fontes de Recursos do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p.143-180, dez. 1995.

REDIVO, A. S. **Banco público como agente de desenvolvimento: a atuação do BNDES no período recente – 1990/2011**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

REICHSTUL, H. P. e COUTINHO, L. Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise. In: Belluzzo, L. G. M. e COUTINHO, R. (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. Volume II**. SP: Brasiliense, 4ª. Ed., 1998, p. 43 – 66

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 169 p. (Os economistas).

Secretaria do Planejamento, Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. São Paulo, Ed. Sugestões Literárias, 1975.

SOCHACZEWSKI, A. C. **Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil: 1952-1968**. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993. 350p

TAVARES, M. C. A. **Da substituição de importação ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. 8.ed Rio de Janeiro: Zahar, 1979. 263p.

TAVARES, M, C. **O debate sobre a retomada do crescimento industrial**: algumas falácias e várias interrogações. IEI, 1984

TAVARES, M. C. et al. **O Papel do BNDES na Industrialização do Brasil: Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980**. 4. ed. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2010. (Memórias do Desenvolvimento). Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=139#.UB8OO02PVWU>. Acesso em: 01 ago. 2014.

TAVARES, M. C.e Belluzzo, L. G.M. Notas Sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil. In: Belluzzo, L. G. M. e COUTINHO, R. (orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise. Volume I**. SP: Brasiliense, 4º. ED., 1998, p. 139 a 160.

VIANNA, S. B. Duas Tentativas de Estabilização: 1951 - 1954. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. RJ; Campus, 13ª. Ed., 1990b, p. 123 - 150.

VIANNA, S. B. Política Econômica Externa e Industrialização: 1946-1951. In: ABREU, M. P. **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. RJ; Campus, 13ª. Ed., 1990a, p. 105 - 122.