

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<i>Introdução</i> .....	5
<i>Condições Gerais: Características da Economia Mundial e Brasileira Nos Anos Que Precederam a Crise de 73.....</i>	
II.1 A economia Mundial .....	7
II.2 A economia brasileira.....	8
II.3 A crise: mudanças na estrutura da economia brasileira e do cenário externo .....	9
A crise no mundo.....	9
A crise no Brasil.....	11
<i>As opções de estratégia</i> .....	14
III.1-1 O plano dos jogos ortodoxos .....	15
III.1-2 O plano nacional de desenvolvimento: ajustamento quantitativo.....	17
III.1-3 Tapando buracos.....	19
III.2 Debate Castro/Batista/Dionísio.....	20
III.2-1 Castro .....	20
III.2 2 Batista.....	25

III.2-3Dionísio.....	28
<i>As consequências de crise</i>	33
IV.1 Prazos e metas	36
IV.2 O papel do Estado e o descontrole da demanda	40
IV.3 Política de substituição de importações: resultados	44
<i>Parte conclusiva</i>	48
<i>Bibliografia</i>	50

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

*MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO*

ANÁLISE DA ESTRATÉGIA ECONÔMICA BRASILEIRA APÓS A CRISE DE 73

**Stefano Giarelli**

**Matrícula: 9514608 - 3**

**Orientador: Demóstenes de Madureira Pinho Neto**

*Novembro de 1999*

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

*MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO*

**ANÁLISE DA ESTRATÉGIA ECONÔMICA BRASILEIRA APÓS A CRISE DE 73**

**Stefano Giarelli**

**Matrícula: 9514608 - 3**

**Orientador: Demóstenes de Madureira Pinho Neto**

**“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo,  
a nenhuma forma de ajuda externa exceto quando autorizado pelo professor tutor”  
Novembro de 1999**

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

## **I - INTRODUÇÃO**

A maior preocupação dos gestores de política econômica dos países capitalistas é manter suas economias na rota do desenvolvimento sustentado. Para isso eles utilizam as

variáveis macro-econômicas que estão sob o seu controle para garantir que seu objetivo seja alcançado. Ocorre que a economia mundial está sujeita a solavancos que podem tirar as economias de suas rotas mudando o ponto de equilíbrio em que se baseavam para coordenar suas políticas internas. A ocorrência de uma crise de oferta no final de 1973 foi crucial para que nações do mundo inteiro revissem suas políticas econômicas e traçassem uma estratégia para impedir que a crise sufocasse suas economias. Nesse contexto se encontrava também o Brasil que enfrentava uma mudança política assim como a necessidade de reformular a estratégia de crescimento de longo e curto prazo para o país.

Tendo sido a crise de caráter permanente, e, tendo o Brasil optado por uma estratégia de desenvolvimento extremamente diferente das estratégias convencionais adotadas na maior parte do mundo, torna-se relevante estudar o sucesso ou o fracasso obtido pela estratégia brasileira em resposta a crise do petróleo de 1973.

Para realização desta tarefa, o trabalho foi dividido em cinco partes, sendo esta introdução a primeira.

A segunda parte trata das condições internas e externas que precederam a crise do petróleo. Após isto, trata-se de entender como esta se deu e que mudanças causou tanto no cenário mundial como na situação interna do Brasil.

A terceira parte descreve as fases do ajuste brasileiro do período logo após a crise até o final dos anos setenta ( ainda antes da ocorrência da Segunda crise do petróleo ). Depois procura-se expor uma visão crítica do ajuste realizado através do ponto de vista de três dos maiores debatedores a respeito do período: Dionísio, Castro e Batista.

A Quarta parte apresenta alguns resultados do plano de ajustamento utilizado pelo Brasil, analisando suas conseqüências para períodos posteriores do que de fato trata este texto.

A Quinta parte é a conclusiva e tenta expor os prós e contras da estratégia escolhida pelo Brasil.

## **II - CONDIÇÕES GERAIS: CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA MUNDIAL E BRASILEIRA NOS ANOS QUE PRECEDERAM A CRISE DE 73.**

### II.1 A economia mundial

Os anos sessenta e o início dos anos setenta são caracterizados por intenso desenvolvimento da economia mundial. Neste período, principalmente após 1968, observamos uma grande expansão de crédito internacional. Através da modernização do sistema bancário internacional e do conseqüente aparecimento do mercado das euromodas, o mundo experimenta um período em que os bancos são os grandes emprestadores mundiais que propiciam o desenvolvimento de várias nações. É o período do “bank finance”. Há também neste período um enorme crescimento do comércio entre as nações do primeiro e do terceiro mundo que se reflete numa taxa média de crescimento das exportações dos países em desenvolvimento de 18,1% entre os anos 1966 e 1975<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Carneiro, D. D., Crise e esperança: 1974 – 1980 em A ordem do progresso



## II.2 A economia brasileira

Sem dúvida o período que vai de 1967 até 1973 é um dos mais prósperos da história econômica brasileira. Neste período conhecido como “milagre”, a economia brasileira cresceu a uma taxa média de cerca de 10,2% ao ano, sendo que entre 1970 e 1973 esta foi de quase 12,5%. Neste mesmo período (1967 – 1973), o crescimento per capita foi em torno de 7,2%. As causas deste enorme crescimento remontam a períodos anteriores que exponho rapidamente a seguir:

Entre 67 e 73, a economia foi comandada pelo ministro da fazenda Antonio Delfim Netto. Este herdou uma economia que havia passado por um forte ajuste fiscal e monetário ( entre 64 e 67 ) e que portanto estava com suas finanças “saneadas” e com a credibilidade em alta. Ademais, encontrava-se a economia em estado de sub-utilização de sua capacidade produtiva, advinda de grandes investimentos realizados dos anos precedentes. Pode-se portanto observar que existiam boas condições conjunturais para propiciar um aumento da produção interna. A equipe econômica de Delfim se aproveitou destas condições para incentivar o crescimento econômico e fez isto através de diversos incentivos e isenções fiscais que aumentaram o papel do Estado como promotor indireto ( pois não aumentou significativamente seu papel direto na produção através da ampliação do uso de estatais por exemplo ) do desenvolvimento econômico.

Nos primeiros anos que caracterizaram este plano econômico, o crescimento deu-se graças a utilização de capacidade ociosa, entretanto, já a partir de 70, este crescimento só se

tornou possível via aumento dos investimentos que passaram a contar com a grande ajuda do Estado.

No que diz respeito à utilização de capital externo, este parece ter tido importância reduzida no financiamento do desenvolvimento e, o que parece ter acontecido foi um certo descuido das autoridades em relação à entrada de capitais. De fato, devido à situação externa favorável, percebe-se uma grande entrada de capitais no Brasil que se refletiram num aumento não de todo desejado das reservas internacionais<sup>2</sup>.

### II.3 A Crise: mudanças na estrutura da economia brasileira e do cenário externo.

#### A crise no mundo:

O ano de 1973 confirma o ótimo andamento da economia mundial já citado acima. Neste ano, esta obteve um crescimento médio de 7% impulsionada entre outros fatores pela expansão da economia Norte Americana<sup>3</sup>. Entretanto em dezembro deste ano os países da OPEP conseguem se organizar para diminuir a oferta mundial de petróleo com o intuito de aumentar o preço deste insumo no mercado internacional. O que acontece portanto é a quadruplicação do preço do barril de petróleo que leva a uma alteração do cenário internacional. Neste contexto, convém destacar para efeito deste estudo os três grupos de países relevantes no período. São eles:

---

<sup>2</sup> Lago, Luiz Aranha Corrêa do - A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967 - 1973

- Os países desenvolvidos;
- Os países da OPEP;
- Os países em desenvolvimento.

Com o aumento do preço do petróleo, os países exportadores deste produto (OPEP) passam a acumular vultuosos superávits em suas contas externas. Entretanto, não tendo estes países um sistema financeiro desenvolvido capaz de absorver esta entrada de dólares, passam a ter que aplicar seus recursos nos principais centros financeiros do mundo, como por exemplo Nova York e Londres. Dada a abundância destes dólares no mercado internacional, os países desenvolvidos passam a contar com uma imensa capacidade de conceder crédito a taxas de juros atrativas. Um segundo efeito decorrente dos superávits gerados nos países da OPEP é que estes passam a ter um maior poder de compra e utilizam seu excedentes de dólares para comprarem bens no mercado externo que na maioria das vezes são produzidos por países desenvolvidos já que se tratam de bens de tecnologia mais elevada.

Nota-se portanto, que com a crise, os países mais beneficiados são aqueles que exportam petróleo. Entretanto, dadas as condições supracitadas, nota-se uma grande diferença - em termos de vulnerabilidade à crise - entre os países considerados desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Isto é notado claramente ao observarmos as consequências desta crise na economia brasileira que por se tratar de uma economia em desenvolvimento, parece não ter tido muitas opções de ajuste, parecendo ter como única vantagem a existência agora de abundante crédito internacional. Além do mais, os países

---

<sup>3</sup> Carneiro, D. D., Crise e esperança: 1974 – 1980 em A ordem do progresso pág. 295.

desenvolvidos em geral, fizeram uma escolha de resposta à crise que implicava ajustes macroeconômicos internos que trouxeram uma diminuição do nível de atividade mundial. Isto trouxe uma diminuição das importações do resto do mundo para produtos brasileiros e aumentou o déficit na balança comercial brasileira. Podemos ver isto através do desempenho das exportações brasileiras neste período: o quantum das exportações brasileiras cresceu 2% em 74 em contraste com um crescimento de 14,8% em 73 e 27,4% em 72<sup>4</sup>. Entretanto, vale a pena nos atermos mais um pouco na situação conjuntural brasileira na véspera da crise antes de entrarmos na discussão acerca das estratégias existentes para enfrentar uma crise desta magnitude.

### *A crise no Brasil:*

#### *A herança do milagre*

Em março de 1974, assume a presidência o general Ernesto Geisel. Estamos portanto, no período logo subsequente ao “milagre”. Entretanto, ao examinarmos o legado deixado pelo período anterior, vemos que este não tem nada de tão milagroso. Naquele período, tivemos um excepcional crescimento do setor de bens duráveis, estimulado por vários incentivos governamentais como por exemplo a ampla utilização do crédito direto ao consumidor ( CDC ) que trouxe uma explosão na demanda por estes produtos. Entretanto, apesar do grande desenvolvimento deste setor, verifica-se que os setores de

---

<sup>4</sup> Abreu, Marcelo – A ordem do progresso, pág. 410.

bens intermediários e de capital não acompanharam tal evolução, causando um “gap” entre a produção destes bens e dos bens de consumo duráveis.

Por volta de 1970, a economia brasileira começa a atingir a máxima utilização de sua capacidade produtiva. Para manter os níveis de crescimento que vinha conseguindo até então, a economia passa a precisar de níveis cada vez mais altos de investimento. Para conseguir manter os níveis de investimentos elevados e tentar diminuir a discrepância entre o desenvolvimento do setor de bens duráveis e os outros dois citados acima, o Brasil tira proveito da situação externa favorável tanto em relação ao bom desempenho das exportações quanto à abundância de crédito internacional.

Ora, o que temos é uma situação clara onde o governo se aproveita de condições externas favoráveis para financiar o investimento interno, tanto para manter elevadas as taxas de crescimento de investimento como para mitigar a diferença existente entre o setor de bens de consumo duráveis e o setor produtor de bens de capital ( apesar do crescimento deste setor que em 73 alcançou a plena utilização de sua capacidade produtiva )<sup>5</sup>. O perigo da utilização de tal política é justamente tornar o país vulnerável à ocorrência de uma crise externa. E foi justamente isso que ocorreu quando do aumento dos preço do petróleo que piorou consideravelmente os termos de troca para o país e que exigiu ( ou deveria ter exigido ) uma mudança na política econômica do governo que deixava o país cada vez mais dependente de insumos e de capital externos dada a incapacidade de diminuir no curto prazo, a dependência do país em relação a insumos importados. Mas deixemos as opções de estratégia para uma seção mais adiante.

---

<sup>5</sup> Batista, Jorge Chami – Brazil’s second national development plan and its growth-cum-debt strategy

### *A distensão*

Como já dito acima, 1974 é o ano que assume o novo presidente, e como não poderia deixar de ser, temos que dar importância às suas intenções políticas que muitas vezes guiam a política econômica.

A situação política era de mudança, o novo governo tinha o objetivo de levar adiante o processo de institucionalização da Revolução de 64. Este projeto era conhecido como “distensão”, ou em outras palavras a abertura política. Este projeto parece ser por si só um motivo que desestimule políticas que não tenham um caráter popular, isto pois para que se pudesse realizá-lo, seria necessário o apoio dos principais segmentos políticos da época. Portanto, para que se pudesse levá-lo adiante, seria necessário que em várias ocasiões se abrisse mão das melhores políticas econômicas para que este não perdesse o seu apoio. A questão da distensão é importante também para explicar a existência de política econômica do tipo Stop and go onde políticas macroeconômicas voltadas para o crescimento acelerado e na maioria das vezes desmedido eram sobrepujadas por tentativas de estabilização econômica que visavam estabilizar a situação econômica deteriorada em virtude de políticas monetárias frouxas e do alto nível de endividamento externo, como será explicitado mais adiante.

### III - AS OPÇÕES DE ESTRATÉGIA

No que se refere a um choque externo, existem duas maneiras básicas pelas quais um país pode se ajustar a ele<sup>6</sup>. A primeira forma de ajuste se dá pelo lado da demanda. Este se baseia numa redução do nível de renda com o objetivo de sinalizar a mudança dos preços relativos e adaptar a economia a uma nova situação onde os preços do petróleo são maiores.

A segunda opção é mais de longo prazo e requer um ajuste da economia pelo lado da oferta através da criação de fontes alternativas de energia para tornar o país menos dependente e menos suscetível à variações desta no mercado mundial.

Portanto, a resposta clássica para o ajuste no caso de um choque externo seria a diminuição do crescimento econômico no curto prazo ( via ajuste da demanda ) e a reestruturação da economia a longo prazo ( via ajuste na oferta).

Entretanto, não parece ter havido no Brasil uma opção por ajuste no lado da demanda ( exceto em algumas políticas stop and go ). Podemos ver isso através do segundo plano nacional de desenvolvimento ( II PND ) que, através de um amplo projeto de

---

<sup>6</sup> Chenery, Hollis B. Restructuring the world economy part II



desenvolvimento da indústria de base via substituição de importações incluindo aí vultuosos investimentos em fontes alternativas de energia, intencionava superar a crise causada pela elevação dos preços do petróleo além de acabar com os estrangulamentos que prejudicavam o crescimento sustentado da economia brasileira. Segundo Castro<sup>7</sup>: “.....o II PND se propunha superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento”.

Portanto, parece claro que a opção estratégica do Brasil era tirar proveito de condições econômicas favoráveis ( como por exemplo abundância de recursos internacionais proveniente dos superávits comerciais dos países da Opep que eram reciclados pelo sistema financeiro do países desenvolvidos ) para financiar sua saída da crise assim como acabar com estrangulamentos básicos que impediam o desenvolvimento sustentado.

Segundo Fishlow<sup>8</sup>, o período de ajuste pós 73 pode ser dividido em três partes. De acordo com a taxonomia do próprio autor, temos:

### 1. O plano dos jogos ortodoxos:

Esta primeira fase foi de implementação de um plano mais ortodoxo de ajuste sob o comando de Mário Henrique Simonsen.

Nesta fase, as medidas adotadas parecem ter sido adotadas muito mais em função dos desequilíbrios herdados do período anterior do que para as necessidades advindas do

---

<sup>7</sup> Castro, Antônio Barros de - Ajustamento X Transformação - A economia Brasileira de 1974 a 1984.

<sup>8</sup> Fishlow, Albert - A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 74/84.

choque do petróleo. Isto se materializa na utilização de políticas de cunho ortodoxo que visavam por exemplo conter os níveis de inflação camuflados por amplos controles de preços que escondiam as verdadeiras taxas de inflação praticadas no período anterior.

Na verdade, a política deste período estava fadada ao fracasso. Apesar da política monetária restritiva, havia várias fontes de créditos cedidas principalmente pelo Banco Central e pelo Banco do Brasil o que tornava a política monetária não tão apertada quanto desejável<sup>9</sup>. Além do mais, a ajuda ao banco Halles ( o quarto maior do país ) sinalizava que o governo estava disposto a expandir a moeda quando necessário, aumentando a expectativa de inflação futura. Somando-se a isto o impacto inflacionário do aumento do preço do petróleo, a demora para que as políticas adotadas tivessem efeito redutor na inflação e as pressões políticas contra a diminuição do nível de crescimento da economia, tem-se um ambiente propício para a utilização de uma nova estratégia macro-econômica mais popular em detrimento da política de ajuste.

Com o relaxamento da política, houve uma crescente inclinação ao uso de financiamento externo que na época inundava o mundo devido à reciclagem dos dólares gerados pelos superávits comerciais dos países da OPEP. Podemos então dizer que a opção pelo financiamento externo era então muito mais atrativa devido a três principais fatores:

- As entradas de capital serviam para financiar muitos produtos importados, o que podia diminuir a inflação internamente;

---

<sup>9</sup> Ver Coates, Maria Victoria - Políticas de crédito ao consumidor e desenvolvimento industrial - Tese de mestrado PUC-RIO.

- Com estes recursos, o governo podia se dar ao luxo de - através de subsídios - impedir o aumento dos preços internos do petróleo;
- O grande influxo de capitais permitia enfim que o governo se utilizasse da poupança externa para manter os investimentos em nível alto o suficiente para propiciar a manutenção ( ou pelo menos evitar a queda brusca ) do nível de crescimento da economia.

## 2. plano nacional de desenvolvimento: ajustamento quantitativo

Nesta segunda fase o governo abertamente escolhia a utilização de recursos externos para propiciar o desenvolvimento do país. Isto pode ser bem caracterizado nas metas do II PND ( segundo plano nacional de desenvolvimento ).

Podemos em linhas gerais dizer que as principais metas deste plano eram a utilização de substituição de importações visando o desenvolvimento da indústria de base e de bens de capital bem como investimentos em novas formas de geração de energia além de vultuosos recursos para a prospecção de petróleo. Dava-se também ênfase a subsídios e créditos ao setor exportador e para a promoção da indústria nacional. Ajudava-se o setor privado e quando este não era capaz de se desenvolver, o governo entrava diretamente na produção, ação esta que acabou se refletindo em um aumento da estatização da indústria brasileira

Vê-se claramente que o Brasil neste período optou pela não utilização de políticas mais ortodoxas que implicariam em diminuição do nível de crescimento e mudança de preços relativos. Existem muitas justificativas para tal comportamento entretanto elas serão expostas adiante quando da discussão acerca dos diversos pontos de vista a respeito das estratégias adotadas pelo governo após a crise 73.

Entretanto cabe ressaltar aqui algumas falhas evidentes na estratégia em que se baseava o II PND: em primeiro lugar, o uso de substituição de importações para diminuir a dependência do país em relação a energia e a produtos de outros países acabava paradoxalmente aumentando o déficit comercial do país a curto prazo pois precisávamos cada vez mais importar para desenvolver nossa indústria. Em segundo lugar, os subsídios e créditos dados aos setores produtivos da economia, especialmente o setor exportador, além dos vultosos gastos com investimento em empresas estatais aumentava enormemente a dívida interna o que tornava o governo mais fraco e ineficiente na condução da política econômica. E, finalmente, a importância dada a acumulação de reservas acabou fazendo com que a maioria dos projetos de investimentos não levassem em consideração as taxas de retorno esperadas mas apenas a quantidade de divisas que estes projetos iriam poupar, mostrando que o governo parecia direcionar suas ações sem atentar para os custos implícitos nelas.

### 3. Tapando Buracos

Foi nesta fase que se lançou mão do uso de políticas do tipo “stop and go”. Isto porque ao se dar conta que a economia estava demasiadamente acelerada, buscou-se fazer certos ajustes para evitar que a economia se deteriorasse. Para isto, a principal medida do governo foi o aumento da taxa de juros. Este teve como principais objetivos diminuir o nível de consumo para conter o avanço da inflação e tornar o mercado interno mais atrativo para capitais internacionais.

Entretanto, desde o princípio estas medidas tinham forte caráter “stop and go”, ou seja, visavam apenas conter a inflação para que esta não explodisse e manter o nível de influxo de capitais. Se examinarmos a política monetária, veremos que o aumento dos juros trouxe na verdade um aumento dos meios de pagamento pois o influxo de capitais Quando não esterilizado acabava por aumentar a oferta de moeda, além do mais as altas taxas de juros acabam fazendo com que aumentem as pressões por concessão de crédito, e portanto a oferta monetária cresce.

No que diz respeito ao governo, este teve seu déficit aumentado graças a suas políticas de concessão de crédito e subsídios e sua insistência em manter baixas as tarifas públicas para controlar a inflação, ação esta que deteriorava ainda mais as suas receitas.

### III.2 Debate Castro/Batista/Dionísio:

De acordo com o que foi exposto acima, podemos perceber que o período o qual este texto trata é extremamente controverso. O Brasil optou por uma estratégia de ajuste que não se parece com as estratégias que encontramos em livros didáticos sobre o assunto. Posto isto, esta seção pretende apresentar os pontos de vista mais importantes no que diz respeito à opção estratégica adotada pelo Brasil para reagir ao choque externo que sofreu. Estes são referentes ao principal debate ocorrido acerca do período em questão e inclui as opiniões de três personagens proeminentes em termos de estudo deste período. São eles: Antônio Barros de Castro, Jorge Chami Batista e Dionísio Dias Carneiro. Vamos portanto ao debate:

#### **1. Castro:**

Antônio Barros de Castro expõem seu ponto de vista a partir de uma estratégia que afere ao governo um papel preponderante na condução da política econômica a partir da

ocorrência do choque. Este aumento da participação do Estado na economia ( que se confirma no aumento do número de estatais ocorrido no período ) se baseia numa racionalidade econômica que pretendia, através das condições vigentes no período, provocar uma mudança na estrutura da economia brasileira. Esta mudança na estrutura, pretendia tornar o Brasil uma nação menos vulnerável às crises que costumam atingir a economia mundial.

Segundo este autor, a discussão a respeito de que rumo dar a economia em resposta à ocorrência da crise não passaria pela dicotomia convencional entre ajustamento e financiamento. O país nesta época se encontrava no fim do período do “milagre”. Como já explicado anteriormente, este foi um período em que o país cresceu a taxas estonteantes. Com o fim do “milagre”, cessava-se também o ciclo de investimentos deste período, isto sinalizava para uma significativa queda na expectativa de crescimento do país. Expectativa esta que se agravou com a ocorrência do choque. Portanto, a utilização de uma política que estivesse baseada na redução da demanda e na mudança dos preços relativos ( principalmente através da taxa de câmbio ), não só traria uma recessão – que segundo a teoria do ajustamento é necessária para trazer o país de volta ao seu equilíbrio de longo prazo – como a intensificaria:

*“ Contrariamente, se antes de ser detonada a reversão conjuntural, tivesse início o lançamento de um novo bloco de investimentos - a safra de 74 – seria factível evitar o*

*desencadeamento de um processo cumulativo de retração e, possivelmente, o esfriamento do estado de ânimo dos capitalistas”<sup>10</sup>.*

A opção, portanto não se baseia em “ajustamento”. Entretanto, seria errado também dizer que a opção usada foi a de “financiamento”. Quando um país opta por se endividar para sair de uma crise, geralmente ele o faz por achar que esta é de caráter transitório, ou seja, com o tempo a crise passará e o financiamento será utilizado para manter o país na sua trajetória de crescimento de longo prazo, impedindo que uma crise transitória tire o país de sua rota por muito tempo. Apesar de o Brasil ter utilizado amplamente os recursos disponíveis no mercado financeiro mundial de época, graças à abundância dos petrodólares, não parece que os formuladores de política econômica do período estivessem conferindo à crise um caráter transitório. Neste sentido, a utilização destes créditos teria sido utilizada não apenas para financiar a crise, mas também para tornar possível um projeto de reestruturação da economia brasileira que a longo prazo tornaria o país menos vulnerável à ocorrência de crises do gênero.

Para tornar este projeto possível, seria necessária uma forte utilização do aparelho estatal na condução da economia. Isto seria feito com a concessão de numerosos incentivos à produção privada e, não obstante isto, haveria diálogos com as principais companhias do país com a intenção de realmente pressionar o setor produtivo privado a aumentar a produção nos setores que fossem considerados essenciais para a estratégia de reestruturação da economia. Isto inclui principalmente a indústria de base a indústria produtora de energia. Seria portanto usada uma política de substituição de importações que permitisse o

---

<sup>10</sup> <sup>10</sup> Castro, Antônio Barros de - Ajustamento X Transformação - A economia Brasileira de 1974 a 1984. Pág. 37.



desenvolvimento destes setores. Para finalizar, seria intensificado o uso da força produtiva estatal para impedir que alguns setores essenciais à concretização do projeto fossem deixados de lado face a incapacidade do setor produtivo privado em arcar com os custos inerentes a estes setores.

A justificativa para o uso tão intenso do Estado como promotor do desenvolvimento se justificaria por vários motivos. Primeiramente, o Estado teria que atuar em setores onde dificilmente o setor privado se aventuraria a entrar:

*“Para fazer funcionar setores pesados de rentabilidade direta baixa e de prazo de maturação longo, você precisa de incentivos governamentais”<sup>11</sup>.*

Em segundo lugar não parecia que o setor privado tivesse mais conhecimento e portanto melhores estratégias para lidar com a crise do que o governo. Isto pode ser visto de acordo com as prioridades destacadas por cada um dos setores ( privado e público ) em termos de condução da estratégia industrial<sup>12</sup>:

### **Prioridades de governo:**

**Segundo Empresários**

**Segundo Ministros**

---

<sup>11</sup> Entrevista do Ministro do Planejamento à revista visão, em 19 de abril de 1976. Extraído do texto de Castro: Ajustamento X Transformação.

<sup>12</sup> Castro, Antônio Barros de - ajustamento e transformação - pág. 43.

Itaipu	Prospecção de petróleo
Ferrovia do aço	Expansão da siderurgia
Expansão da siderurgia	Transportes Urbanos
Prospecção de petróleo	Saneamento Básico
Programa nuclear	Ferrovia do aço
Saneamento Básico	Telecomunicações
<b>Governo</b>	<b>Setor Privado</b>
Transportes Urbanos	III polo petroquímico
III polo petroquímico	Programa rodoviário
Programa rodoviário	Programa nuclear
Telecomunicações	Itaipu

Vemos aí algumas alguns erros de estratégia como por exemplo a grande importância dada ao programa nuclear e a relativamente baixa importância dada à prospecção de petróleo aferida pelo setor privado, legitimando o Estado como condutor da política econômica de então.

A opção feita pelos formuladores de política econômica de então parece, segundo Castro, ter sido a melhor que poderia ter sido tomada dadas as condições do momento e os reflexos desta seriam sentidos apenas no futuro, mais precisamente nos anos de 1983-84 onde se verificou uma substancial melhora da balança comercial brasileira que teria sido consequência dos investimentos feitos quando da implementação do II PND.

## **2. Batista:**

Podemos dizer que tanto Batista quanto Castro têm o interesse de analisar os fatores que condicionaram a melhora no desempenho da balança comercial brasileira na primeira metade da década de 80. Assim como Castro, Batista acredita que as principais causas desta melhora não se encontram nas políticas de incentivo às exportações ocorridas neste período (apesar de não negar sua importância), mas sim na mudança da estrutura produtiva brasileira ocorrida quando da implementação do segundo plano nacional de desenvolvimento ( II PND ). Como já assinalado, neste período foram feitos vários

investimentos com o objetivo de colocar o país no caminho do primeiro mundo. Segundo Batista<sup>13</sup>, a estratégia do II PND era de investir prioritariamente nestes setores:

- Indústria de bens de capitais e de insumos básicos, utilizando-se para isto uma política de substituição de importações;
- Setor energético, também evidenciando a importância da utilização da política de substituição de importações, e;
- Investimento em infra-estrutura, dando prioridade aos setores de transportes e de comunicações.

A idéia existente por trás destes incentivos era aumentar a capacidade brasileira na produção de tradeables e tornar o país menos dependente da utilização do petróleo como fonte de energia incentivando para isso o maior uso da energia elétrica como fonte alternativa.

Entretanto, Batista parece discordar de Castro quanto a função das expectativas na estratégia para a saída da crise. Baseado em trabalho de Malan e Abreu<sup>14</sup>, ele aponta que ao optar pela não descontinuidade das taxas de crescimento do período anterior, o governo estaria de fato diminuindo sua credibilidade em relação ao setor privado por estar dando pouca importância aos problemas internos e externos que deveriam ser enfrentados para a implementação do plano, como por exemplo o fato de a economia já se apresentar em

---

<sup>13</sup> Batista, Jorge Chami – Brazil's second national development plan and its growth-cum-debt strategy

<sup>14</sup> Abreu, M. de Paiva & Malan, Pedro ( 1974 ) Notas sobre o PND II,

alguns setores em estado de superaquecimento além da deterioração dos termos de troca trazida pelo choque do petróleo. Isso claramente vai de encontro com a tese de Castro onde ele defendia que a manutenção dos níveis de crescimento da economia ( ou a rejeição de um ajuste que poderia baixar o ritmo de crescimento ) era importante para não desincentivar os investimentos privados, desanimados com o crescimento da economia.

A atenção de Batista é portanto mais voltada para a factibilidade do II PND. Para isso ele apresenta o que acredita serem os principais prós e contras do plano. Como fatores negativos ele diz que o plano peca pelo seu caráter ambicioso. O plano teria subestimado as dificuldades existentes na época além de ter contado com uma situação externa favorável, fato que não se verificou dada a ocorrência de uma nova crise em 1979. Estas características foram responsáveis por uma má alocação dos recursos de investimento. Dado o caráter muito ambicioso do plano, muitas metas não conseguiram ser atingidas e vários projetos tiveram de ser adiados e em alguns casos até abandonados devido ao aumento das restrições externas, ao aumento dos custos de financiamento, ou da queda da expectativa de demanda futura. Para finalizar, a meta de crescimento do PIB de 10 % pode ter ajudado a criar expectativas inflacionárias que aumentaram indevidamente as importações naquele ano, piorando ainda mais o problema da balança comercial a curto prazo.

Como fatores positivos do plano, o autor aponta o aumento da capacidade produtiva dos setores básicos que diminuíram a discrepância existente entre este setor e o setor de bens de consumo. Outro fator positivo foi a escolha de um ajuste não recessivo e de endividamento externo voltado para o desenvolvimento da indústria e não para financiar consumo. É também importante salientar o desenvolvimento de novas técnicas de produção

e de trabalho propiciadas pelo processo de “learning by doing” auferido do processo de grandes investimentos.

### **Dionísio:**

Segundo este autor, a estratégia a ser adotada como resposta à crise estava seriamente dependente de questões políticas. Isto pois neste período queria-se levar adiante o processo de distensão já citado anteriormente. A importância deste projeto político para o andamento da economia é muito grande pois sendo um projeto que necessita do apoio de vários segmentos da sociedade, praticamente exclui a possibilidade de se ajustar o país à crise que se deflagrava de uma maneira recessiva. Isso é notável, ao vermos que a política adotada inicialmente por Simonsen com o objetivo de conter a inflação e os déficits externos provenientes do período anterior, não teve duração muito prolongada. Se somarmos a isto uma política monetária que tencionava ser restritiva mas que não conseguia fazê-lo dadas as políticas de crédito altamente expansionistas do Banco Central e do Banco do Brasil, e ajudas financeiras como a do Banco Halles que sinalizava para o mercado que o governo estava disposto a expandir a oferta de moeda quando necessário, temos um ambiente propício para uma ajuste que se passe não pela demanda, mas pela reestruturação da oferta.

A crítica de Dionísio em relação a opção tomada para se defender da crise está menos relacionada ao fato desta se dar pelo lado da oferta quanto pela maneira como a crise foi enfrentada. Ao optar por um ajuste pelo lado da oferta, deveria-se fazer um ajuste

gradual dos preços relativos dando tempo para a reestruturação do setor produtivo com base na substituição de importações que tornaria o país menos dependente da importação de energia, de insumos básicos e de bens de capital. Entretanto, a escolha de tal estratégia não implica que haja um descontrole da demanda durante o ajuste. Porém, vários erros de avaliação foram cometidos. Muitas medidas econômicas foram tomadas tendo em conta seu sucesso a curto prazo em detrimento da reestruturação desejável a longo prazo. Erros de investimento também foram feitos, principalmente no que tange aos prazos de maturação dos projetos.

Analisando-se as metas do II PND, observa-se que houve uma super-estimação da capacidade de crescimento da economia. Este crescimento seria baseado em condições internas e externas exageradamente otimistas. Visando manter a taxa de investimento a níveis superiores a 25 % do PIB ao ano, o governo se utilizou da abundância de créditos no mercado externo para financiar este investimento. Apesar do relativo sucesso obtido pela política de substituição de importações concomitante a uma política de incentivo às exportações que melhoraram a situação externa do país tornando-o ao longo da segunda metade da década de setenta cada vez menos dependente da utilização das importações como fonte de formação bruta de capital, não se pode negar que houve demasiado otimismo quanto a capacidade de crescimento da demanda interna, negligenciando-se em alguns casos a existência de desaquecimento cíclico em certos setores. A meta de crescimento da economia como um todo era de 10 % ao ano contra um crescimento efetivo de 6,8 % entre 74 e 79<sup>15</sup>. Esta super-estimação da capacidade de crescimento da economia aumentou

---

<sup>15</sup> Carneiro, D. D., Crise e esperança: 1974 – 1980 em A ordem do progresso pág. 310.

enormemente a dívida externa com o objetivo de manter as altas taxas de crescimento que acabou por se refletir num aumento do serviço da dívida que fazia com que grande parte dos empréstimos fosse tomados para financiar os serviços da dívida. Com a Segunda crise do petróleo em 79 e o aumento dos juros internacionais a dívida externa praticamente dobrou, criando as bases para a crise da dívida dos anos 80.

Outro defeito apontado pelo autor para o período foi a variedade de estímulos fiscais, creditícios e cambiais que oneraram as contas do Estado que se tornava cada vez mais endividado além de ter diminuídas as suas receitas graças aos incentivos concedidos. Este ponto também estaria relacionado aos problemas inflacionários enfrentados pelo Brasil no período seguinte:

“ Tal deterioração, que resultou de uma fadiga progressiva dos instrumentos de ação do governo sobre a economia brasileira, está na base do agravamento dos conflitos distributivos e da aceleração inflacionária dos anos 80”.<sup>16</sup>

Todos estes efeitos somados à escolha do governo de não desvalorizar o câmbio acabaram por aumentar significativamente o papel do estado na economia. Entretanto, isto só veio reforçar o perigo do aumento do endividamento público neste período. Além dos incentivos fiscais, o controle de tarifas públicas com o objetivo de manter menores as taxas de inflação ajudaram a diminuir as receitas do governo, sem falar nos vultuosos

---

<sup>16</sup> Carneiro, D. D., Crise e esperança: 1974 – 1980 em A ordem do progresso pág. 313.



investimentos realizados pelo Estado que implicavam numa despoupança do setor público e maior endividamento do mesmo.

Talvez os maiores erros de avaliação dos projetos do governo sejam: ( 1 ) o atraso verificado na maturação dos investimentos realizados que apesar de terem desenvolvido significativamente a indústria nacional, demoraram a oferecer soluções para o problema a que se propunha resolver que era a dependência do Brasil em relação ao resto do mundo, especialmente no que se refere à importação de petróleo e de bens de setores básicos da economia; e ( 2 ) a crença de que a situação externa se manteria por muito tempo, fato que não se verificou quando da ocorrência de segunda crise do petróleo, do aumento das taxas de juros internacionais de da que da dos preços internacionais de petróleo que ajudaram a afundar o Brasil na década de 80.

#### IV - AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE:

Até agora, examinamos a estratégia brasileira em resposta à crise ocorrida no final de 1973. A taxa de crescimento anual do Brasil no período 74-80 variou entre 4,5 e 9%<sup>17</sup>, entretanto, o período seguinte foi caracterizado por uma enorme recessão. A primeira resposta que vem a cabeça quando indagamo-nos a respeito das causas desta recessão é a ocorrência da segunda crise do petróleo datada de 1979. Esta, mudou drasticamente o cenário internacional trazendo várias restrições que de fato ajudaram a piorar a situação brasileira na década seguinte. Os mais importantes acontecimentos que marcaram a economia mundial no início da década de oitenta foram a escalada dos juros internacionais e a queda do preço das principais commodities da pauta de exportação brasileira além é claro do aumento do preço do petróleo. Ou seja, o que temos é uma piora da situação internacional que pode ser vista claramente através da tabela 1. Os efeitos desta segunda crise na economia brasileira são óbvios. Entre os principais efeitos, podemos citar o aumento das taxas de inflação que ao fim do governo Figueiredo (1985) atingiu a magnitude de 200%; a queda da renda per capita em cerca de 10% entre 1979 e 1984<sup>18</sup>; e

---

<sup>17</sup>Abreu, M. de Paiva & Malan, Pedro (1974) Notas sobre o PND II, pág. 408. Campus 1990

<sup>18</sup>Fishlow, Albert - A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 74/84.

o aumento vertiginoso da dívida externa causada por empréstimos tomados a taxas de juros pós-fixadas. Tudo isto contribuiu para o péssimo desenvolvimento da economia brasileira na década de oitenta, que ficou conhecida como “a década perdida”.

Entretanto, não podemos explicar a reversão no andamento da economia do país de então limitando-nos apenas a “culpar” a crise no resto do mundo pelas suas conseqüências internas. Ao dizer isto, não tenho a intenção de mitigar a importância desta crise na evolução da economia brasileira, mas apenas sugerir que se esta crise causou impacto tão poderoso na economia brasileira, é porque provavelmente existiam fortes falhas na condução da economia interna que tornaram o Brasil tão vulnerável à ocorrência de uma crise no resto do mundo. Neste sentido, um papel muito grande parece ter sido realizado pela opção de ajuste feita quando da ocorrência da primeira crise do petróleo.

---

## Evolução da economia mundial (1973 –1983 )

	CRESCIMENTO MUNDIAL	CRESCIMENTO DO COMÉRCIO MUNDIAL	INFLAÇÃO AMERICANA	TAXA DE JUROS AMERICANA
1973	6,1	12,0	5,7	8,0
1974	0,5	4,5	8,8	10,8
1975	- 0,6	- 3,5	9,3	7,9
1976	5,0	11,0	5,2	6,8
1977	3,9	5,0	5,8	6,8
1978	4,1	5,5	7,4	9,1
1979	3,5	7,0	8,6	12,7
1980	1,3	1,5	9,2	15,3
1981	1,6	1,0	9,4	18,9
1982	- 0,1	- 2,5	6,0	14,9
1983	2,3	2,0	4,2	10,8

Fonte: Fraga Neto, Armínio (1985)

#### **IV.1 Prazos e metas**

A escolha de estratégia do Brasil para a evolução da economia brasileira pós 73 se baseava ( conforme apontou Castro ) numa racionalidade econômica que tinha como principais objetivos vencer a crise, impedindo que esta tomasse conta do país e propiciar o desenvolvimento sustentado com base na reestruturação da oferta. Em muitos aspectos, podemos observar que houve significativo aumento na produção de setores apontados estratégicos pelo II PND. Entretanto, uma estratégia econômica não pode ser avaliada apenas de acordo com os resultados desta em termos de aumento de produção. Ao analisar a estratégia, temos que nos ater aos custos implícitos da utilização da mesma. Um dos primeiros problemas a ser analisado, diz respeito aos prazos envolvidos no projeto .

Como já explicitado no início do texto, o ano de 73 é marcado pelo fim do período do milagre. Uma das heranças negativas deste período diz respeito à balança comercial, esta se encontrava em crescente pressão deficitária devido a necessidade de importação para manter altos os níveis de investimento e para diminuir a diferença entre produção da indústria de base e a de bens de consumo. Com a crise do petróleo e a diminuição do comércio entre o primeiro e o terceiro mundo, esta pressão sobre a balança piorou ainda mais. Para sair desta situação, o Brasil traça uma estratégia de substituição de importações que visa tornar o país menos dependente tanto de bens de capital quanto de fontes de energia ( petróleo ). O problema, é que no curto prazo, a oferta interna tanto de petróleo quanto de bens de capital era praticamente inelástica já que a economia não apresentava capacidade ociosa, pelo contrário, estava em vários setores operando a pleno emprego. Isto apenas agrava o problema da balança comercial a curto prazo pois as importações tinham

que aumentar para a reestruturação destes setores, e os efeitos substitutivos desta reestruturação só seriam sentidos em prazos mais longos.

Um segundo problema decorrente do II PND e que ajudaram a tornar o país mais dependente das condições internacionais diz respeito às metas estabelecidas para cumprimento dos projetos, tanto em termos de prazo quanto em termos de projeção de crescimento. Veja-se por exemplo as projeções para crescimento da segunda metade dos anos setenta na tabela 2:

Tabela 2: Taxas de crescimento projetadas e efetivas:

1974/1979	Projeção	efetivo
PNB	10,0	6,4
INDÚSTRIA	12,0	7,1
MANUFATURA	12,2	6,7
AGRICULTURA	6,9	4,3
SERVIÇOS	9,0/10,0	6,3
INVESTIMENTO/PNB	25	27,9

Fonte: Batista (1986 )

Dois problemas básicos emergem dos erros de previsão expostos acima. O primeiro diz respeito a prazos de realização do projeto. Dada a escolha feita de se utilizar recursos externos para financiar o desenvolvimento do país, os prazos de conclusão dos projetos assumem suma importância no sentido que quanto mais demorados estes forem, mais duradoura será a dependência em relação a estes recursos, e portanto, mais vulnerável será o país à ocorrência de um revés na situação econômica mundial.

O segundo problema diz respeito à ineficiência causada por estes erros de projeção. Ainda que se aceite que não é possível prever exatamente as taxas futuras de crescimento, os erros não parecem ter sido meramente de estimação mas de super-estimação pois na maioria dos casos foi observado um crescimento menor do que o esperado caracterizando

um otimismo exacerbado quanto as possibilidades de crescimento da economia. Se observarmos a diferença existente entre a taxa de investimento esperada e a taxa efetivamente ocorrida, teremos uma forte evidência de que houve ineficiência na alocação do investimento. Não é o objetivo deste trabalho pesquisar a composição destes investimentos, mas dada a característica do período de alta utilização do capital externo, tem-se fortes motivos para acreditar que esta má alocação de recursos ajudou a tornar o país ainda mais vulnerável a crises externas. Um outra fonte de vulnerabilidade diz respeito a participação de setor público na economia. Este foi um período em que a participação do Estado na economia cresceu muito, o número de estatais também se ampliou sob a justificativa de engendrar o crescimento de setores onde não havia incentivo à entrada do setor privado. Portanto, esta é uma situação em que não só as ambiciosas metas do segundo PND aumentaram a dependência de recursos externos como ajudou a piorar as contas do governo que passou a acumular dívidas crescentes internamente. É importante salientar também a possível piora, causada por esta má alocação de recursos, nas contas externas. Os altos gastos mantidos para conseguir alcançar a meta de crescimento de 10 % pode ter gerado aumento das expectativas inflacionárias que por sua vez teriam gerado um crescimento especulativo das importações.



## O PAPEL DO ESTADO E O DESCONTROLE DA DEMANDA

Um dos principais problemas da estratégia brasileira é a importância dada à demanda agregada. Segundo Dionísio: *“Não há nada( .....) que signifique necessariamente a aceitação de política de demanda folgada durante o ajuste: para a adaptação da economia a um choque adverso de oferta, pode-se entender a necessidade de um ajuste na própria oferta, mas isso não subentende um descontrole da demanda”*.

Bem, tendo sido a escolha brasileira uma opção por ajuste da oferta, esperar-se ia uma contenção na demanda, entretanto, não foi isso que ocorreu. Vejamos alguns motivos disto analisando algumas das políticas econômicas do período:

- Política monetária

O governo tentou controlar a política monetária através do controle da liquidez real, entretanto, até 1976, o Brasil operou com taxas de juros controladas o que tornava a oferta de moeda dependente do nível de reservas e dos créditos dos bancos Central e do Brasil. Apesar de a balança comercial apresentar déficits, estes não eram capazes de neutralizar o efeito expansivo sobre a oferta de moeda causada pelas concessões de crédito destes dois bancos. Além do mais havia a questão do socorro ao banco Halles que sinalizava um comportamento condescendente por parte do governo com relação as taxas mais elevadas

de expansão de moeda. Apesar de o governo ter continuado a diminuir a taxa de liquidez da economia, fortes pressões políticas impediram-no de continuar a fazê-lo e, com o surgimento de uma crise financeira, as autoridades foram obrigadas a socorrê-las, acabando com o esforço de contenção monetário de então. A partir daí, a maioria das políticas monetárias que foram postas em prática tinham caráter “stop and go”, ou seja eram apenas soluções curto-prazistas com o objetivo de impedir um aumento muito forte da inflação e também com o objetivo de assegurar os influxos de capitais externos. Mas, como o próprio nome diz, estas políticas não eram de muita duração. Portanto, podemos dizer que apesar de alguns esforços de contenção da liquidez real, tivemos uma política monetária frouxa.

- Política salarial:

Nesse período o governo muda a regra de correção salarial vinda do período anterior. A nova regra de ajuste ordena que seja dado um reajuste aos salários equivalente a perda do salário real do período anterior se este teve um reajuste subestimado no período anterior. Essa política claramente tem impactos inflacionários. Ademais, ela mostra a intenção do governo de não baixar salários reais para conter a demanda da economia dada sua ojeriza por um ajuste recessivo.

- A política fiscal

Como já sabemos, a estratégia brasileira se baseava em substituir as importações de setores básico e de capitais. Para essa meta, o Estado foi muito atuante, e esta atuação

acabou por lhe render graves prejuízos financeiros causados por: (1) repressão de preços e de tarifas que deterioraram as receitas das estatais; (2) concessões de inúmeros benefícios fiscais, subsídios e creditícios, ou seja, aumento dos gastos do governo; (3) utilização das empresas estatais para captar empréstimos externos e muitos outros.

Nesse contexto, cabe aqui examinar o papel do Estado como coordenador do projeto de desenvolvimento utilizado a ser utilizado a partir de meados da década de setenta. A primeira questão relevante é de ordem política. Ela diz respeito ao processo de abertura política que se instaurava como uma das principais metas a serem atingidas pelo presidente Geisel. Nesse contexto, torna-se muito importante a evolução da economia como parâmetro de credibilidade para o presidente conseguir continuar o seu processo de abertura política, ou distensão. Para tanto, vemos que várias medidas foram tomadas favorecendo o processo de distensão em detrimento da melhor evolução econômica. Um exemplo disso foi o abandono da política restritiva adotada no início do governo Geisel sob o comando do ministro Simonsen já que esta apresentava um caráter recessivo e portanto atrapalharia o projeto da distensão. Outros fatos como a substituição de Simonsen por Delfim Netto em 1979 e a recusa de pedir ajuda ao FMI em 1980 esclarecem o caráter negativo sobre a economia brasileira dependente de objetivos acima de tudo políticos.

Seria errado entretanto entender a essa “submissão” da economia em relação à política como uma demonstração de força do Estado brasileiro na condução da política

econômica. Esta Visão é exposta por Albert Fishlow<sup>19</sup> e vai de encontro com a opinião de Castro já citada neste texto segundo a qual a força do Estado conjuntamente com uma racionalidade econômica plausível teriam proporcionado o desenvolvimento econômico do país na década de 70 e início da década de 80. Segundo Fishlow, o Estado apenas demonstrava fraqueza diante das decisões de política econômica. Podemos ver isto em seu relacionamento com o setor privado. Conforme mostrado no ponto de vista de Castro, a intenção do governo era dialogar e até certo ponto forçar a iniciativa privada a produzir nos setores considerados estratégicos pelo II PND. Além do mais, o Governo entraria no processo produtivo quando o setor privado não fosse capaz de realizá-lo. O que acontece entretanto, é que na relação Governo – setor privado, a cooperação não era expressiva, e além do mais, o poder do Estado como coordenador da estratégia a ser realizada pelo setor privado era muito . O que acontecia é que a situação fiscal do governo se deteriorava cada vez mais e este tinha cada vez menos recursos para financiar os vários projetos em andamento, tanto públicos quanto privados, fato este que deixava o Estado nas mãos de grupos de interesse desejosos de receber os cada vez mais escassos recursos Estado. Quanto as estatais, elas perderam seu poder no andamento da produção pois precisavam cada vez mais se endividar externamente, ademais, as estatais acabavam perdendo sua importância como força produtiva para passar a ser uma fonte de captação de recursos externos. Além do mais, com esta deterioração do governo, criavam-se expectativas negativas no empresariado que os tornavam ainda mais avessos à investimentos nas áreas consideradas estratégicas pelo IIPND.

---

<sup>19</sup> Fishlow, Albert - A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 74/84.

## **POLÍTICA DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES: RESULTADOS.**

Podemos analisar o sucesso de determinadas políticas utilizadas pelo governo no período subsequente a crise do petróleo através do sucesso ou não de sua política de substituição de importações. O que se segue adiante é uma análise da evolução das exportações ao longo de uma década ( 1974 1984 ). Duas ressalvas devem ser feitas em relação a este estudo. Em primeiro lugar, como já salientado, não se pode avaliar o sucesso de tais políticas sem ser avaliados os custos implícitos para a realização da mesma. Em segundo lugar, um estudo que vise avaliar o sucesso das medidas substitutivas tomadas não deve levar em consideração não apenas o sucesso das exportações mas também a diminuição das importações causadas por este processo. Feitas estas ressalvas, apresento agora os dados das exportações dos principais produtos envolvidos na implementação do II PND. Eles estão dispostos na próxima página:

Tabela 3: Evolução das exportações de setores considerados estratégicos no II PND.

Base: 1974 = 100\*

<b>SETORE S\ ANOS</b>	<b>combustí- veis</b>	<b>minerais não metálicos</b>	<b>siderur- gia</b>	<b>metais não ferrosos</b>	<b>material elétrico</b>	<b>celulose papel e gráfica</b>	<b>elementos químicos</b>	<b>refino de petróleo</b>
<b>1974</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>1975</b>	164.4	121.2	114.0	104.3	123.6	89.3	97.6	173.7
<b>1976</b>	195.1	125.2	148.0	70.6	109.3	84.9	59.3	63.8
<b>1977</b>	164.6	148.0	173.9	105.8	136.6	95.3	82.1	105.3
<b>1978</b>	148.5	215.7	301.9	193.8	170.3	186.1	123.1	265.0
<b>1979</b>	177.3	285.7	494.0	304.3	226.3	383.4	217.3	441.4
<b>1980</b>	342.4	465.6	541.3	357.8	326.8	639.4	471.8	740.4
<b>1981</b>	938.7	504.3	618.9	444.5	363.9	717.6	392.0	1880.2
<b>1982</b>	1160.4	312.4	658.6	366.2	268.8	565.9	405.6	2019.3
<b>1983</b>	905.6	294.2	1085.5	1073.1	279.1	623.0	423.6	2343.0
<b>1984</b>	1431.0	422.4	1416.4	1560.4	317.9	888.0	772.0	3460.0

Fonte: Funcex

Tabela 4: Setores não considerados estratégicos pelo II PND

Base: 1974 = 100

<b>SETORES \ ANOS</b>	<b>agropecuária</b>	<b>extrativa mineral</b>	<b>consumo duráveis</b>	<b>consumo não duráveis</b>	<b>automóveis</b>	<b>têxtil</b>	<b>açúcar</b>	<b>alimentos</b>
<b>1974</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>1975</b>	106.1	157.4	132.3	112.7	189.5	90.4	82.8	135.7
<b>1976</b>	109.9	160.8	133.3	134.1	203.3	73.1	25.1	166.2
<b>1977</b>	122.5	148.1	188.5	181.9	225.5	102.7	36.9	323.2
<b>1978</b>	69.6	169.7	265.0	202.5	350.8	119.1	27.8	215.4
<b>1979</b>	75.2	214.6	286.1	230.5	427.2	148.4	30.4	293.1
<b>1980</b>	90.3	269.8	427.0	297.4	673.3	166.9	99.2	356.3
<b>1981</b>	87.4	308.8	593.9	381.6	1010.4	176.7	81.7	531.3
<b>1982</b>	64.7	311.6	555.2	316.1	730.9	144.3	42.1	310.0
<b>1983</b>	85.2	263.6	497.9	338.1	584.2	203.2	40.0	297.8
<b>1984</b>	91.8	281.7	552.0	483.5	645.2	221.5	44.6	345.3

Fonte: Funcex

---

\* Os dados originais tinham base no ano de 1996. Aqui a base foi mudada para o ano de 1974 para melhor visualização da evolução dos números.

Como podemos ver pela tabela 3, elementos considerados essenciais pela estratégia feita no II PND realmente tiveram bom desempenho nas exportações principalmente na primeira metade da década de 80. As exportações, tanto em termos de combustíveis quanto de refino de petróleo mostram a importância na diminuição de fontes de energia externas. Ademais, a maioria dos itens considerados na tabela ( com exceção de materiais elétricos e minerais não metálicos ) tiveram ótimo desempenho nas exportações principalmente a partir de fins da década de setenta e início da de oitenta. Em contraste, podemos ver através da tabela 4 que o aumento das exportações dos setores não privilegiados pelo II PND não obteve o mesmo êxito dos primeiros.

Portanto parece verdadeira a opinião segundo a qual a melhora nas exportações do início da década de oitenta se deveu mais a investimentos realizados anteriormente do que mudança conjuntural da política econômica na década de oitenta. Quanto ao sucesso das políticas implementadas na década de setenta, essa não pode ser baseada apenas nestes resultados apresentados acima, dependem sim de muitos outros fatores como a evolução das principais variáveis macro-econômicas do período e suas implicações na distribuição de renda no país. Como muitas destas já foram citadas ao longo do texto, deixo esta tarefa para a parte conclusiva deste trabalho.





## V - Conclusão:

A escolha de estratégia que o Brasil deveria tomar ao se deparar com a mudança nos cenários interno e externo certamente não se baseava na simples dicotomia entre um ajuste, que implicaria em uma certa recessão, ou financiamento que não permitiria que o Brasil entrasse em recessão na esperança de uma crise passageira. Nesse sentido, entende-se a visão exposta por Castro na qual a opção pelo financiamento era a melhor de então, mesmo não sendo esta uma crise temporária. O maior problema dessa escolha não é sua racionalidade econômica. Esta já foi explicada e do ponto de vista teórico faz todo sentido. O problema é que quase nunca a evidência empírica corre atrás da teoria. Sendo assim, o II PND começou a fracassar quando viu que seus esforços não seriam suficientes para atingir as metas estabelecidas ( isto foi analisado por Batista em seu trabalho citado aqui no qual podemos nos aproveitar de abundância de dados relevantes<sup>20</sup> ).

A existência de um Estado fraco ( e não forte ) contribuiu em muito para separar as metas teóricas da prática. Sendo este extremamente ineficiente e sujeito a disputas entre grupos de interesse ( rent seeking ), viu-se o Estado numa posição muito dependente dos

---

<sup>20</sup> Batista, Jorge Chami – Brazil's second national development plan and its growth-cum-debt strategy

interesse privados e inclinado a tomar medidas com soluções curto-prazistas que ficou evidenciado na utilização de várias medidas de caráter Stop and Go.

A fraqueza do Estado pode também ser evidenciada no seu compromisso com a demanda agregada da economia. Ao optar por um ajuste baseado em financiamento externo, o governo não deveria Ter abandonado a porção ortodoxa de ajuste utilizada na maioria dos países desenvolvidos. Alguma mudança de preço relativo era necessário para incentivar a substituição de importações sem a necessidade de tantos estímulos fiscais que ajudaram a tornar ainda pior a situação financeira do Estado como foi o caso da gasolina.

A visão de curto prazo era extremamente prejudicial ao desenvolvimento de uma estratégia que, pelo menos na teoria, poderia dar certo. Entretanto, forças políticas sempre impediam que os rumos corretos fossem tomados. Nisso um grande papel pode ser atribuído à distensão. A ineficiência causada era enorme, não se analisava os investimentos pelas expectativas de retornos este no longo prazo. Apenas se dava importância ao montante de reservas que esta ira poupar para o Brasil.

Todo este arcabouço deixou o país perigosamente dependente da situação externa. Quando esta se alterou em virtude do segundo choque do petróleo em 79, o país se viu prestes a entrar em uma grande recessão. Ou seja, estava formada a base para um período enorme de estagnação com as consequência que já sabemos: Dívida externa, inflação e crescimento praticamente nulo na década de oitenta.

**BIBLIOGRAFIA:**

- Abreu, Marcelo de Paiva - A ordem do progresso editora campus 1990
- Arida, Persio ( organizador ) – Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: O Brasil diante da crise. Paz e terra,1983
- Batista, Jorge Chami - Brazil's second national development plan and its growth-cum-bebt strategy. Maio/1986
- Carneiro, D.D. - Anos de crise e esperança, 1974-80. Mimeo, Puc, março 1989.
- Carneiro, D.D. & Werneck, Rogério L. Furquim – Obstacles to investment resumption in Brazil.
- Castro, A . B. de, & Souza, F.E.p.de - A economia brasileira em marcha forçada Rio de Janeiro, Paz e terra, 1985
- Chenery , Hollis B. - Restructuring the world economy round II, Foreign affair, summer, 1981
- Coates, Maria Victoria - Políticas de crédito ao consumidor e desenvolvimento industrial - Tese de mestrado Puc-RIO.
- Cordem, W.M. - Inflation, exchange rates and the world economy. Lectures on international monetary economics The university of chicago press , 1977

- Fishlow, Albert - A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84 Revista PPE, dez 1986.
  - Fraga Neto, Armínio - German reparations and the brazilian debt crisis: a comparative study of international lending and adjustment texto para discussão no.92  
Departamento de economia, puc/rj junho 1985
  - Gebara, Ana Carolina - Ásia e América Latina; Performance e endividamento após a crise de 73. Monografia PUC- Rio, junho de 1989.
  - Lago, Luiz Aranha Corrêa do – A retomada do crescimento e as distorções do milagre: 1967 – 1973; em A ordem do progresso
  - Malan, Pedro S. & Bonelli, Régis - Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70
  - Werneck, Rogério F. – Public sector Adjustment to external shocks and domestic pressures in Brazil
-