

# O projeto do Governo Goulart e o II PND: um cotejo

Pedro Cezar Dutra Fonseca<sup>i</sup>

Cássio Silva Moreira<sup>ii</sup>

## Resumo

O artigo mostra que, embora em contextos econômicos distintos e com marcantes diferenças políticas e ideológicas, há notáveis semelhanças entre o projeto econômico do governo João Goulart (1961-1964) e o Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) do governo Ernesto Geisel (1974-1979). Para tanto, utiliza como fontes primárias os documentos oficiais sobre o Plano Trienal e o II PND, além das mensagens presidenciais ao Congresso Nacional de ambos os períodos, onde os mesmos são expostos e justificados. O artigo sugere que uma racionalidade histórica parece se impor ao constatar que, uma década depois de interrompidas pelo golpe militar, muitas propostas, como o avanço da industrialização para os bens de capital e intermediários e os investimentos na área de energia, são retomadas e consideradas imprescindíveis diante da fragilidade que o país se encontrava após o choque do petróleo.

**Palavras-chave:** economia brasileira, Plano Trienal, II PND, governo Goulart, governo Geisel

**Classificação JEL:** N 46; O 14

---

i Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pesquisador do CNPq. E-mail: pedro.fonseca@ufrgs.

ii Professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), Doutor em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. E-mail: cassio.moreira@poa.ifrs.edu.br. Site: www.cassiomoreira.com.br.

## Introdução

Uma das proposições mais marcantes e radicalmente iluminista do pensamento de Hegel, e ainda demarcadora de *approaches* nos estudos epistemológicos, é o entendimento da história como um processo racional. Com o idealismo que lhe era peculiar, assumia que na história o espírito é uno e idêntico à natureza, o que lhe confere o caráter racional e necessário de seu processo (Hegel, 1969, p. 39-40). A máxima “o que é racional é real e o que é real é racional” impõe a necessidade da identidade entre razão e realidade e desconfia do contingente e das “coincidências históricas”: “Os fatos constitutivos desta história não são aventuras, do mesmo modo que a história do mundo não é uma história *romanesca*; não é uma coleção de fatos contingentes, de viagens de cavaleiros errantes que se batem ao acaso (...) há um nexó essencial no movimento do espírito pensante, onde domina a razão”, assevera na *Introdução à História da Filosofia* (Hegel, 1980, p. 334). Todavia, o espírito se exterioriza e, como tal, manifesta-se como história; daí poderemos captá-lo, mesmo por tortuosos caminhos, empiricamente: “o que deve ser verdade deve estar na realidade e conhecer-se por meio da percepção”. Se a história, como processo racional, argumenta Hegel, tratava-se para o filósofo de uma convicção, para o historiador seria uma hipótese. O problema do empirismo não era em si afirmar a existência de uma realidade empírica ou factual, mas negar o suprassensível, ou fazer uma separação radical entre o conceito e matéria.

Marx, mesmo rejeitando o idealismo, manteve em parte essas asserções da reflexão hegeliana sobre a racionalidade histórica. Mas as mesmas impressionaram negativamente autores como Marcuse, para quem, segundo Arantes (*in* Hegel, 1980, p. XX), tal prevalência do espírito “revela os traços sombrios de um mundo controlado pelas forças da história, em lugar de as controlar”. Já Lukács adverte que é preciso lembrar a tese de Marx, segundo a qual compreender o desenvolvimento da sociedade não consiste em “reconhecer por toda parte as determinações do conceito lógico, mas em *apreender a lógica específica do objeto específico*” (Lukács, p. 77; grifos nossos). Assim, pode-se interpretar que para Marx a necessidade histórica não se impunha como força intransponível; a autoconsciência se exteriorizava

e, através da práxis, assumiria caráter transformador. Destarte, mais que a lógica do conceito, sua preocupação consistia em buscar os nexos dos processos reais e, por isso, mesmo que de outra forma e circunscrito ao materialismo, o marxismo compreende a história como um processo racional e também propõe que coincidências ou contingências, ainda que possíveis, na maior parte das vezes são fatos cuja conexão não é imediatamente perceptível. Trata-se da *racionalidade do processo histórico*, mas como “concreticidade objetiva” (Luckács, 1979, p. 26), a qual deve ser captada não pelo desdobramento do “espírito” - uma força externa que condiciona o processo -, mas no movimento e nos desdobramentos do próprio processo histórico, que é uma construção humana. Todavia, em ambos os autores, da mesma forma, esta racionalidade não é imediata e muitas vezes contraria o senso comum e surpreende mesmo o analista experiente.

As ponderações de ordem filosófica dos parágrafos anteriores retomam uma prática comum na produção acadêmica de História Econômica, ora em desuso, que consistia em preceder o trabalho factual inerente aos estudos históricos pela definição do marco epistemológico no qual o material empírico seria analisado. Com a pós-modernidade, tal procedimento, mais que criticado, tornou-se desnecessário, sob o entendimento da validade da história como relato e da legitimidade da diversidade de leituras associado à crítica aos assim chamados “paradigmas totalizantes”, nestes incluídos o marxismo e o estruturalismo. Todavia, o objetivo deste trabalho torna o procedimento absolutamente necessário, pois auxilia ao mostrar como as considerações anteriores, associadas à tradição epistemológica hegeliano-marxista, resistem e se revelam mesmo em conjunturas históricas bem específicas. No caso, propõe-se fazer uma análise comparativa entre um conjunto de propostas do governo de João Goulart (1961-1964), ao qual identificamos como seu “projeto econômico”, e as medidas elencadas e parcialmente implementadas, dez anos depois de sua interrupção pelo golpe civil-militar de 1964, pelo II PND do governo Geisel (1974-1979).

Fundamentalmente, o que se pretende assinalar é a semelhança dos objetivos do II PND com os explanados principalmente no Plano Trienal e na Mensagem ao Congresso Nacional de 1964 do governo

Goulart. Esses alicerçam a afirmação segundo a qual Goulart pretendia aprofundar o processo de substituição de importações, na direção dos bens de capital e intermediários, com ênfase no setor energético, e mediante a descentralização espacial desses investimentos. Dez anos depois, na conjuntura adversa marcada pelo choque do petróleo e pelo fim do ciclo do “milagre” (1968-1973), o II PND foi lançado como um audacioso programa de investimentos em infraestrutura focado exatamente nesses setores, inclusive com a mesma prioridade nos bens de capital e na busca de fontes alternativas de energia. Em ambos os casos, ademais, previa-se a presença do Estado como indispensável para levar adiante os investimentos, seja diretamente por empresas estatais seja pela indução, por mecanismos diversos, ao setor privado.

O artigo possui três seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se uma breve análise do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social e das mensagens ao Congresso Nacional de Goulart, principalmente a de 1964. Esta consiste o mais rico material empírico para evidenciar a intencionalidade do governo em continuar o processo de substituição de importações e a descentralização espacial dos investimentos, os quais são tratados como “necessidade histórica” no discurso presidencial. Já na segunda seção apresentam-se os objetivos do II PND, com destaque nos bens de capital, na matriz energética e na correção dos desequilíbrios regionais. Essas duas seções servirão como base para a análise comparativa que será desenvolvida na seguinte, quando as semelhanças são expostas de forma mais detalhada. O artigo encerra com uma conclusão.

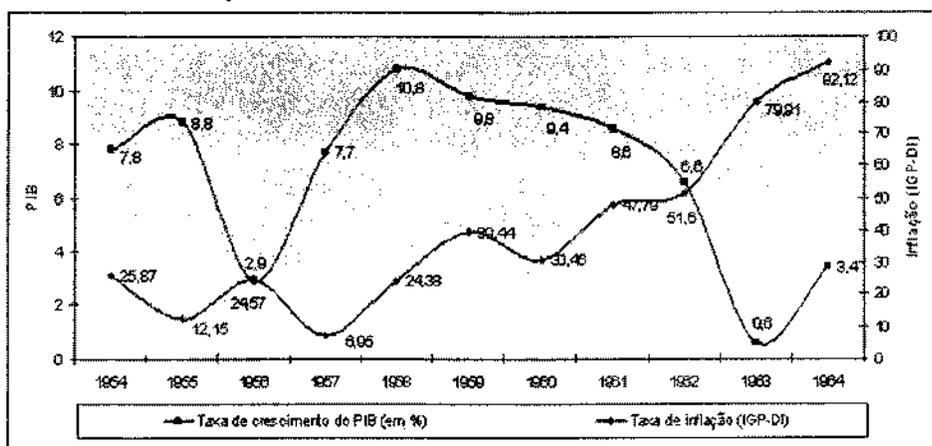
## **O Plano Trienal e da Mensagem ao Congresso Nacional de 1964**

No dia 7 de setembro de 1961, depois de conturbada crise política, assumiu como Presidente da República o então Vice-Presidente constitucional João Goulart. O contexto político, com o veto militar a sua posse, ensejou a Campanha da Legalidade liderada por Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, cujo desfecho impediu que tal veto se consumasse. A solução política encontrada foi

a adoção do sistema parlamentarista, que durou até janeiro de 1963, quando um plebiscito determinou, por ampla margem, o retorno ao presidencialismo. Durante aquele período, o país foi governado por primeiros-ministros indicados pelo presidente Goulart e aprovados pelo Congresso Nacional.

Em relação à conjuntura da economia brasileira no início da década de 1960, destacam-se o arrefecimento do crescimento e a aceleração inflacionária. Essa combinação pode ser identificada como típico fenômeno de estagnação, conforme ilustra o gráfico 1:

**Gráfico 1**  
**Inflação e Taxa de Crescimento do PIB, 1954 - 1964**



Fonte: BACEN

Diante desse quadro adverso, ainda sob a vigência do parlamentarismo, mas com a perspectiva de que o mesmo seria superado, foi lançado, no final de 1962, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado pelo futuro ministro Celso Furtado. Esse plano propunha como metas o controle da inflação e a manutenção de elevada taxa de crescimento econômico. Todavia, ao lado dessas medidas que podemos denominar como de “curto prazo”, posto que imposições da conjuntura, o plano também propunha um projeto econômico de envergadura, composto por um conjunto de reformas estruturais voltadas a dar novo direcionamento de longo prazo à economia.

Em relação às análises sobre a política econômica adotada na conjuntura, pesquisas mais recentes têm contribuído para a formulação de novas interpretações sobre a mesma. Em especial, os trabalhos de Monteiro (1999), Fonseca (2004), Fonseca e Monteiro (2005), Melo *et alii* (2006), Moraes (2010), Moreira (2011) e Loureiro (2012) resgatam as ações implementadas e as tentativas do governo de enfrentar os problemas como inflação e crise do balanço de pagamentos, salientando suas dificuldades políticas, contrariando a visão tradicional, a qual geralmente assinalava que política econômica era “ambígua”, ou até mesmo “irracional” e “aleatória”. Esses autores<sup>1</sup> exploravam o fato que o governo avançava e depois recuava em muitos momentos: exemplo disso foi o fim e a volta dos subsídios de derivados do petróleo e do trigo que estavam nas medidas de combate à inflação do Plano Trienal. O recurso ao modelo de credibilidade usado por Monteiro (1999) contribuiu para mostrar o desfecho da condução da política econômica do período, contrapondo-se à tese da aleatoriedade. Posteriormente, os dois últimos trabalhos arrolados, de Fonseca e de Loureiro, associam a aparente hesitação e ambiguidade às dificuldades de compor um pacto político capaz de dar sustentação às reformas pretendidas, diante da pressão de inúmeros segmentos sociais, a qual configura uma crise de legitimidade.

As análises sobre o Plano Trienal geralmente enfocam o dilema entre crescimento econômico e a estabilidade monetária. Costuma-se atribuir que o mesmo fracassou ou foi abandonado sob a evidência de que as tentativas de estabilização não lograram êxito. Como já se mencionou, o plano arrolava objetivos conjunturais e estruturais; todavia, não os entendia como autônomos. Ao contrário, aliava medidas de curto prazo necessárias para enfrentar a inflação e os gargalos nas contas externas a um modelo dependente, cuja superação exigia mudanças estruturais que visavam romper com a dependência externa (financeira, produtiva e tecnológica), as chamadas reformas de base. Conforme o seu principal elaborador, e consoante à tradição do estruturalismo latino-americano, o Estado deveria assumir o papel determinante de regulador e de promotor do desenvolvimento, com o afã de dar continuidade ao processo de substituição de importações de bens intermediários e de capital, passo entendido como necessário,

junto com outras reformas, como a agrária e a bancária, para a superação da dependência tecnológica e financeira. Por outro lado, cabe lembrar que, mesmo com as dificuldades na execução das políticas de estabilização, o plano não foi abandonado no que tange às reformas e à política industrial. Ao contrário, justamente quanto mais avançava o tempo mais as reformas estruturais firmavam-se na ordem do dia e radicalizava-se a retórica presidencial no sentido de levá-las adiante, fomentando um clima de polarização política crescente a culminar na deposição de Goulart.

Mesmo sem ter sido executado, o plano é documento importante para a análise histórica, pois mostra a direção proposta pelo governo João Goulart, a qual ele intitulou “Caminho Brasileiro”, tendo como ponto seminal as reformas institucionais (Goulart, 1964). Em sua Introdução, o documento resume seus principais objetivos, posteriormente detalhados ao longo do texto.

O primeiro objetivo era manter uma elevada taxa de crescimento do produto. Esse crescimento seria puxado pela indústria por meio de modificações estruturais que visassem a uma maior participação da produção de bens intermediários e, principalmente, de bens de capital. Conforme uma meta do plano, “a indústria do país estará contribuindo com mais de 70% dos bens de capital de que necessita a economia nacional para manter sua elevada taxa de crescimento” (Brasil, 1962, p.9).

O segundo objetivo pode ser analisado conjuntamente com o terceiro. O plano apontava a necessidade de criar condições de financiamento, por meio de políticas fiscal, monetária e cambial adequadas, para garantir os investimentos planejados e, assim, a estabilidade monetária. A idéia associada a isso leva a duas interpretações complementares. A primeira era que o descontrole do setor público era importante fator de pressão inflacionária. O segundo, no que se afastava da ortodoxia, é que esta deveria ser controlada sem abrir mão do crescimento econômico. A análise da documentação oficial permite antever que o plano, mesmo que apontasse o déficit público como uma das causas da inflação, não via como dilema intransponível o *trade off* entre crescimento e estabilidade monetária. A questão-chave deste entendimento estava na forma de financiamento, a qual deveria permitir uma diminuição do déficit público em conjunto com os investimentos

pretendidos pelo governo. Mais uma vez, percebe-se a importância das mudanças estruturais, especialmente por meio do desenvolvimento de um sistema financeiro capaz de promover os investimentos produtivos privados e financiar o Estado para dispensá-lo do recurso de emissão monetária. Em outra passagem, registra-se a menção de que o crédito ao setor privado deveria crescer em montante corresponde à elevação de preços mais o crescimento real do PIB (Brasil, 1962, p. 10). Da mesma forma, embora houvesse preocupação com a expansão monetária, e certamente com vistas na base sindical do governo, importante inclusive por ocasião de sua posse, afora um período inicial de estabilização não via como regra necessária para atingir a estabilidade o decréscimo dos salários. Propunha que os mesmos deveriam crescer a taxas “pelo menos idêntica a do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida” (Brasil, 1962, p. 7). Acreditava que, por meio das mudanças estruturais, a distribuição dos frutos do crescimento econômico seria mais equânime. Esse entendimento já aparece em Goulart antes mesmo de chegar à presidência: “a elevação do salário mínimo faz subir o custo de vida? Faz sim, mas também é uma consequência de encarecimentos anteriores” (TEJO, 1957, p. 116).

Os objetivos seguintes reafirmam o papel do Estado na condução de reformas. Para o cotejo com o II PND, ressalta-se o enumerado em quinto lugar, já que este mais tarde também associará a exploração dos recursos naturais com a descentralização espacial dos investimentos, e proporá que o Estado promova uma série de investimentos em exploração e ampliação na extração de recursos naturais, mas descentralizando-os, como forma de diminuir as disparidades regionais. Já o sexto objetivo mostra claramente a intenção de mudar a ordem institucional do país, como forma de revitalizar a formação de capital e qualificar a mão-de-obra, assim como melhorar a assimilação de novas técnicas. Nesse ponto, pode-se especular a intenção do governo em transferir tecnologia, visto que se percebe no plano a intenção de desenvolver o departamento de bens de capital. Outra preocupação institucional é com a questão da concentração da propriedade da terra no Brasil. O plano sinaliza a necessidade inadiável de uma reforma agrária. No sétimo objetivo, percebem-se dois pré-requisitos fundamentais para a realização do

plano. O primeiro é a necessidade de refinar a dívida externa com vencimento no curto e médio prazo, a qual impunha restrições ao balanço de pagamentos. O segundo seria formas sustentáveis de financiamento do setor público. Em outra passagem, o plano explicita essas duas pré-condições: “Os dois objetivos básicos indicados: captação adicional de recursos para o setor público, por meios não inflacionários, e manutenção do nível das importações mediante refinanciamento da dívida externa são componentes necessários de todo planejamento da economia brasileira que vise a manter uma elevada taxa de crescimento e a recuperar progressivamente a estabilidade” (Brasil, 1962, p. 22).

Finalmente, o último objetivo arrolado aponta para uma mudança institucional e ao mesmo tempo instrumental, visando à construção de um novo desenho organizacional para o aparelho governamental, e com forte conteúdo político, pois propunha aumentar a centralização das decisões com vistas a enquadrar todos os órgãos do governo num só objetivo, ou seja, na consecução de um mesmo projeto para o país. Este seria implantado por meio das reformas e da planificação da economia brasileira. Em suma, nesse contexto a ação do governo seria exercida por meio de um conjunto de medidas orientado para dois objetivos: (a) assegurar a realização do montante de investimentos requeridos para que fosse alcançada a taxa de crescimento prevista; e (b) orientar esses investimentos para que a estrutura da produção se ajustasse, com mínimo desperdício de recursos, à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importações determinadas pelas limitações da capacidade para importar (Brasil, 1962, p. 8).

A análise do Plano Trienal com enfoque principalmente em suas diretrizes de longo prazo e voltadas ao desenvolvimento mostra que estas dependiam de condições políticas difíceis de serem viabilizadas na conjuntura, frente o aguçamento tanto do conflito e das pressões de diferentes grupos sociais internos como também na área internacional, principalmente com a política norte-americana para a América Latina principalmente após a Revolução Cubana (Bandeira, 2001; Bastos, 2011; Loureiro, 2012). Todavia, para nosso propósito neste artigo, que é menos avaliar resultados e mais resgatar percepções e intenções, já que estas permitem antever projetos que mais tarde serão retomados, interessa-nos sobretudo assinalar o diagnóstico do qual

partia e as mudanças estruturais dele decorrentes. Podemos organizar os objetivos estruturais de longo prazo do Plano Trienal em cinco: (a) institucionalizar a planificação econômica, mas mantendo a livre iniciativa; (b) fortalecer o papel do Estado, especialmente em setores estratégicos, como energia e riquezas minerais; (c) continuar o processo de substituição de importações, focado no setor de bens intermediários e de capital; (d) corrigir os desequilíbrios regionais; e (e) implementar reformas institucionais para melhorar o uso dos fatores de produção e gerar crescimento econômico com melhor distribuição de renda.

O objetivo da planificação da economia brasileira como instrumento de Estado para melhorar o uso da alocação dos fatores de produção está estreitamente interligado com as propostas das reformas vistas como necessárias pelo governo: "A planificação econômica não é um objetivo que possa ser alcançado de uma vez. Constitui, em última instância, uma técnica de governar e administrar, e como tal deve ser introduzida progressivamente, à medida que o quadro político, institucional e administrativo o comportasse" (Brasil, 1962, p. 16). Era entendida, ainda, como instrumento para direcionar a formação de capital e a distribuição de renda (p. 13). Como ponto mais importante de seu diagnóstico, o plano entendia como inconcluso o processo de industrialização por substituição de importações e atribuiu os desequilíbrios existentes à ausência de um planejamento que fosse capaz de antecipar as modificações estruturais. Conforme a passagem abaixo, percebe-se o caráter de modificar a estrutura de oferta da economia, com teor semelhante ao enunciado (e realizado, pelo menos parcialmente) pelo II PND:

"As modificações estruturais implícitas na substituição de importações podem, igualmente, ser observadas de outro ângulo. Para uma economia subdesenvolvida, o aumento das exportações significa um impulso de crescimento vindo de fora. Se inexistesse esse impulso, substituí-lo por outro, interno, é particularmente difícil, pois qualquer expansão da renda monetária logo se traduzirá em maior demanda de importações, que não pode ser satisfeita. Persistindo o impulso interno durante algum tempo, se a pressão inflacionária daí resultante não acarretar maiores transtornos à economia, iniciam-se modificações na estrutura da produção que, combinadas com

alterações na composição das importações, permitirão aumento da oferta global capaz de satisfazer ao incremento da demanda monetária. Mas esse processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não se pode realizar sem pressão inflacionária, a menos que a economia seja submetida a um planejamento que permitisse antecipar as modificações estruturais” (Brasil, 1962, p. 31 e 32).

Macedo (1975), entretanto, questiona se havia consciência de que o processo de substituição de importações estivesse esgotado e, caso isso fosse verdadeiro, seria um equívoco do governo insistir em tal modelo de industrialização. Entretanto, há evidências que comprovam ser esta a percepção do plano, mesmo coetâneo de teses defensoras do referido esgotamento, como é o caso do artigo de Maria da Conceição Tavares “Auge e Declínio do Processo de Substituições de Importações”, de 1963. Entretanto, enquanto predominava nas análises de cunho cepalino a causa da estagnação na estreiteza dos mercados e na demanda de consumo, o plano, sem afastar-se desse entendimento, enfatizava a necessidade de aumentar a produção dos bens de capital, inclusive na tentativa de retomar o rápido crescimento da indústria nos últimos anos anteriores a ele. A produção de equipamentos com densidade tecnológica cada vez maior exigia mais volume de capital e trazia à tona a questão do financiamento - cuja intenção manifesta é que fosse preferencialmente interno. Essas modificações estavam intrinsecamente ligadas às reformas de base, tais como na área fiscal e no setor financeiro, pois a produção interna de parcela crescente dos bens de capital necessitava de elevado esforço de financiamento. Isso induziria à necessidade de se substituir o financiamento externo por interno, com o fito de não aprofundar a dependência, propósito que demonstra a pretensão de certa autonomia com relação ao exterior e o diferencia em relação à forma de financiamento do II PND. Em adição, havia a preocupação de, por meio da planificação do desenvolvimento, assegurar um fluxo de recursos capaz de manter a formação de capital dentro das dimensões requeridas e com a composição adequada. A ideia consistia em direcionar o padrão de consumo, por meio de distribuição de renda, para assim tentar orientar o investimento privado. Diferentemente da visão subconsumista, o plano permite perceber que

o fator impulsionador do crescimento econômico é o investimento; entretanto, tenta direcioná-lo, por meio da elevação do consumo, em determinados setores. Na seguinte passagem esse ponto é mencionado:

“O crescimento do consumo decorre, necessariamente, da elevação do nível da renda pessoal e da forma como esta se distribui. É necessário projetar o crescimento do consumo afim de que os investimentos diretamente relacionados com a satisfação desse consumo possam ser orientados, obtendo-se uma utilização ótima da capacidade produtiva. Essa análise setorial mais refinada constitui, entretanto, etapa avançada do trabalho de planejamento, que a própria execução do plano permitirá aperfeiçoar, e requer discussão direta e permanente com os dirigentes de cada ramo de atividade produtiva” (Brasil, 1962, p. 47).

Enfim, o planejamento visava orientar o processo de formação de capital a fim de direcionar o fluxo necessário de recursos para os setores estratégicos. Dessa forma, pretendia-se atacar o principal entrave ao processo de substituição de importações: os pontos de estrangulamento. Assim, facilitar-se-iam as adaptações da estrutura produtiva às transformações da procura decorrentes do próprio crescimento, sendo que essas modificações deveriam germinar a partir dos bens de produção. Outra passagem do plano assevera tal entendimento:

“Não obstante o progresso realizado nos últimos anos, o processo de industrialização da economia brasileira ainda está longe de atingir sua plena maturidade, existindo larga margem para o prosseguimento do processo com ênfase na substituição de importações. Especialmente no que se refere às indústrias de base, metalurgia dos não ferrosos, siderurgia, indústrias químicas, mecânicas e de material elétrico, a dependência de importação ainda é elevada e o país tem base de recursos para reduzi-la ainda mais” (Brasil, 1962, p. 174).

Esse programa de fomentar a indústria nacional de bens de capital dependia basicamente de quatro fatores. O primeiro seria a disponibilidade de maior número de profissionais qualificados, diferentemente da fase inicial da industrialização, intensiva em mão

de obra de mais baixa qualificação. Para isso, o programa remetia diretamente à reforma educacional que propunha implementar. O segundo era criar linhas de fomento para a aquisição de equipamentos em unidades da indústria mecânica. O terceiro, a ampliação e implantação de novas unidades produtivas e, por fim, a criação de facilidades para o financiamento da fabricação e da venda de bens de capital, cuja execução estava diretamente relacionada com a reforma fiscal e financeira. O Governo Federal adotaria medidas para viabilizar as condições acima delineadas, principalmente o aperfeiçoamento de formas de crédito para o financiamento da fabricação e das vendas de bens de capital (Brasil, 1962). *Há plena consciência, nas palavras de Goulart, de que não se esgotara o modelo de substituição de importações, mas uma fase do mesmo, o que exigia a alavancagem para outro ciclo: “agora desenvolvidos os setores da indústria leve e lançadas as bases para o desenvolvimento de nossa infraestrutura, inicia-se um processo mais intensivo de substituição de importações no setor de produção de equipamentos. Nesse processo, é peça estratégica a adoção de critérios inflexíveis para a aprovação de importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial como investimento de capital estrangeiro, ou com financiamento, e que possam ser supridos satisfatoriamente pela indústria nacional”* (Goulart, 1964, p. 40).

Independentemente da controvérsia se o processo substitutivo de importações esgotara-se ou não com o bloco de investimentos superior à demanda corrente do Plano de Metas<sup>2</sup>, parece-nos claro que esse entendimento exposto por Goulart vai ao encontro da afirmação de Bandeira: “Goulart procurou, desse modo, recuperar o projeto de Vargas, retomar-lhe o caminho e reorientar o processo de industrialização, distorcido pela Instrução 113, para os setores de base, para a produção de bens de capital, com o objetivo de viabilizar um desenvolvimento mais equilibrado e autônomo do capitalismo brasileiro” (Bandeira, 2001, p. 121). Assim, uma ação que vai além do plano das intenções foi a Instrução nº 242 da SUMOC, de 28/06/1963, que subordinava a normas especiais o registro de operações referentes à importação de máquinas ou equipamentos, antes sem cobertura cambial e financiadas no exterior. Goulart entende que as decisões integrantes da instrução vinculam-se “à evolução natural do processo de substituição de importações de

equipamentos pelos de produção nacional” (Goulart, 1964, p. 41). Dentro dessa orientação, o Governo adotou, por meio da instrução citada, o princípio de que não seriam admitidas importações de máquinas e equipamentos que pudessem ser supridos, satisfatoriamente, pela indústria nacional, e que para as importações cobertas por financiamentos externos seria exigido prazo não inferior a sete anos, iniciando-se a amortização a partir do terceiro ano.

Em relação à política de correção dos desequilíbrios regionais, que também aparecerá mais tarde no II PND, visava-se evitar que a concentração de investimentos em certas áreas ocasionasse a convergência dos dispêndios públicos, o que ocasionaria um círculo vicioso. Nas palavras de Goulart em visita aos Estados Unidos: “Estamos procurando estabelecer um desenvolvimento harmônico do país para corrigir desequilíbrios regionais e evitar o pauperismo de certas áreas” (Goulart, 1962, p. 18). Essa desconcentração teria com um dos instrumentos a adoção de medidas fiscais e financeiras que incentivassem investimentos em outras regiões do país, a qual seria objeto da reforma tributária. Por meio da chamada “política de favores diferenciais”, o governo visava estimular os investimentos privados, economicamente viáveis, em benefício daquelas áreas com maior excedente estrutural de mão-de-obra. Ainda nessa direção mais duas medidas constantes no plano devem ser mencionadas. A primeira trata da intensificação dos investimentos relacionados com o levantamento e a avaliação dos recursos naturais. Para tanto previa, durante sua execução, um trabalho de zoneamento do país para embasar a política de incentivos diferenciais, orientadora da localização das atividades econômicas no território nacional. A segunda seria intensificar os investimentos ligados ao “aperfeiçoamento do fator humano”, beneficiando de preferência as regiões de mais baixo índice de desenvolvimento. Setorialmente, assim se distribuiriam os investimentos de capital fixo: os sistemas de transporte absorveriam 29%; as indústrias de transformação, 18,6%; a indústria de energia elétrica, 13,7%; a de construção residencial, 12,4%; a agricultura, 8,4%; a indústria do petróleo, 7,6% e os demais setores, 10,3% (Goulart, 1963).

O mapeamento dos recursos naturais estabelecia como prioridade a pesquisa naqueles minerais cujas crescentes importações contribuíam

para o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Em relação às importações, estava previsto o mapeamento das reservas e elevação na produção de cobre, carvão, amianto, zinco, enxofre, níquel, estanho, alumínio, dentre outros. Nota-se que tal preocupação também apareceu no II PND, bem como o fomento das exportações com a exploração de minérios, em especial o ferro e manganês (Brasil, 1962). Ainda em tom nacionalista, o governo assumia como prioridade a pesquisa e o “tombamento dos recursos naturais do país” (Goulart, 1963, p. 26). Esses eram considerados matérias-primas necessárias para o desenvolvimento das atividades industriais, e se propunha, tal como acontecerá no governo Geisel, a elevação da produção nacional e das exportações dos seguintes segmentos: siderurgia, metalurgia dos não ferrosos, indústrias químicas, indústrias de bens de capital e indústria extrativa mineral (minério de ferro).

Quanto aos investimentos em infraestrutura, o plano arrola os referentes às áreas de transportes e comunicações, energia elétrica, energia nuclear, petróleo e carvão mineral, os quais, por suas características, eram vistos como necessários para permitir o desenvolvimento adequado dos demais setores. Pela importância estratégica do setor de transportes, incluíram-se diretrizes que permitissem obter a maximização da produtividade econômica e social e assegurar a interligação das regiões com grande potencial econômico. Assim, esse setor era estratégico para corrigir as distorções resultantes da orientação anterior dos investimentos públicos no sistema viário brasileiro. Isto permitiria não só adequar os esquemas ferroviários à nova realidade estrutural da economia brasileira, como atender às necessidades de maiores inversões em portos e marinha mercante.

Na área de energia elétrica e nuclear, havia a previsão de criação de fundos voltados ao financiamento, assim como para a expansão da capacidade de geração de energia com o uso de componentes nacionais, incentivando a indústria doméstica. Especificadamente em relação à energia elétrica, os programas a serem executados objetivavam: (a) expansão da capacidade das usinas geradoras, mediante a conclusão das obras já iniciadas e a construção ou instalação de novas unidades; a capacidade deveria ser expandida de cerca de 4,8 para 7,4 milhões de kW; e (b) extensão das linhas de tensão igual ou superior a 66 kW com vistas,

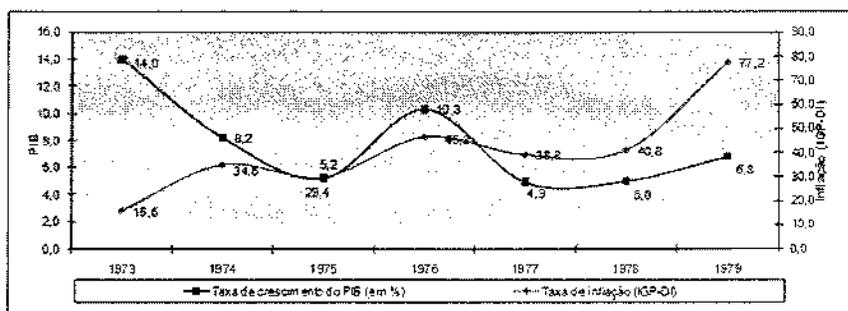
fundamentalmente, à integração dos sistemas. Complementarmente, seriam construídas as subestações necessárias. Quanto ao petróleo, ocupava lugar estratégico no plano a elevação da participação da produção nacional na oferta do produto, haja vista seu expressivo peso na pauta de importações. Como futuramente no II PND, ele era visto como prioritário para a substituição de importações. E, tal como neste, o Plano Trienal também previa o fortalecimento da indústria nacional de equipamentos agrícolas com a substituição dessas importações. Como exemplo, podemos mencionar a fabricação de tratores, setor então predominantemente de capital nacional, cuja produção se expandira de 1.678 unidades em 1961 para 9.908 em 1963, com perspectiva de em 1964 alcançar 14 mil unidades (Goulart, 1964, p. 124).

Finalmente, em relação à elevação e à diversificação das exportações, o Plano Trienal, assim como Goulart em sucessivos pronunciamentos, as defende como forma de permitir o ingresso de divisas para fazer frente ao estrangulamento externo. Na Mensagem ao Congresso Nacional do ano de 1964, discorre que, por meio da "Política Externa Independente", o governo promoveria a diversificação de mercados para as exportações (África, Ásia, Europa Oriental), assim como a diversificação de produtos (incluindo os industriais com maior valor agregado). Desse modo, acreditava que o país poderia diminuir a dependência tecnológica e agregar valor às exportações, além de compatibilizar a capacidade de importar ao estilo de desenvolvimento proposto. Ademais, a necessidade crescente de recursos externos, inerente ao processo de industrialização, ocasionava uma relação direta entre a receita de exportações e a capacidade de importar do país (GOULART, 1963, p. 152). Goulart assume a tese cepalina de deterioração dos termos de intercâmbio e argumenta que a solução para enfrentá-la dependeria "sobretudo de medidas de política comercial, que devem ser tomadas pelos próprios países em desenvolvimento, tais como o estímulo à substituição de importações e à diversificação de exportações, e decisões conducentes à abertura de novos mercados. Tais [são], precisamente, as diretrizes que têm orientado e continuarão a orientar a ação do meu Governo (...). O Brasil, bem como os demais países em desenvolvimento, tem plena consciência das medidas que precisam ser adotadas" (Goulart, 1964, p. 216).

## O II PND e suas prioridades

Ernesto Geisel foi eleito, por via indireta, em 15 de janeiro de 1974. Duas ações marcaram seu governo. A primeira, no âmbito político, consistiu no processo de distensão, que, embora devesse ser lenta e gradual, encontrou resistência em segmentos das forças armadas. A segunda foi um audacioso plano de investimentos, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), aprovado pela Lei nº. 6.151, de 1974. A proposta de distensão aparecera quando ainda Geisel era candidato, ao contrário do plano, que foi elaborado às pressas, sob pressão da reversão da conjuntura: o preço do barril do petróleo quadruplicou no último trimestre de 1973 e a taxa de crescimento do PIB caiu de 14,0% para 8,2% de 1973 para 1974, enquanto a inflação, medida pelo IGP/FGV, dobrava, indo de 15,6% para 34,6% no mesmo período (ver Gráfico 2). Esclarecem Fonseca e Monteiro (2008, p. 37): “Pesquisas em jornais (*Folha de São Paulo* e *Correio do Povo*, de Porto Alegre) e revistas da época (*Veja* e *Visão*) não permitem detectar [antes da posse] qualquer menção ao II PND, ou a um projeto de crescimento acelerado como proposta do grupo que ascendia ao poder – e, muito menos, de um aprofundamento da substituição de importações sob a égide do Estado”.

Gráfico 2  
Inflação e Taxa de Crescimento de PIB, 1973 - 1979



Fonte: BACEN

A equipe econômica era chefiada pelo ministro Mário Henrique Simonsen, da Fazenda, e por João Paulo dos Reis Velloso, do Planejamento, a quem coube liderar a elaboração do plano. Este, embora estabelecesse metas de desempenho esperadas, pouco menciona sobre as fontes de

recursos para viabilizá-las, possivelmente devido às dificuldades visíveis da conjuntura. Todavia, estabelece como seu propósito “consolidar um modelo brasileiro de capitalismo industrial” (Brasil, 1974, p. 37), com crescimento de 10% ao ano do PIB, 12% na indústria e 7% na agricultura. Diante da crise do balanço de pagamentos, propunha o aumento de 2,5 vezes no quantum das exportações entre 1974 e 1979, meta cujo cumprimento adviria pelo desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas – notadamente, celulose, ferro, alumínio e aço, ao lado de investimentos na cadeia do setor primário, como no transporte ferroviário e no sistema de telecomunicações, além da realização de programas de eletrificação rural, irrigação, construção de armazéns e centrais de abastecimento. A diminuição das importações viria com um programa de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos – notadamente, química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos, ao lado de elevação da produção interna de petróleo, além da ampliação de geração de energia hidrelétrica.

Há uma controvérsia muito grande entre economistas sobre a elaboração, execução e os resultados do II PND<sup>3</sup>. Entretanto, há certa tendência na literatura em reconhecê-lo como a mais ampla experiência de planejamento econômico no Brasil depois do Plano de Metas. Ademais, se entendermos, em consonância com o diagnóstico do Plano Trienal, que o processo de substituição de importações não se encerrara ao final da década de 1950, pois ainda carecia alcançar inúmeros segmentos de bens de capital e intermediários, pode-se dizer, como o fazem Castro e Souza (1985, p. 76), que com os investimentos do II PND, “dali por diante, em marcha forçada, a economia subiria rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas”. A lógica implícita no plano firmava que a crise decorria do desequilíbrio intersetorial – a prioridade aos bens de consumo duráveis estabelecida desde o Plano de Metas sobredimensionara o setor, enquanto outros segmentos não acompanharam sua evolução quantitativa e qualitativa – e acenava para a diminuição da dependência externa em vários itens para enfrentar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Subentendia, com isso, que as propostas do Plano Trienal eram pertinentes e, *caso tivessem sido implantadas tempestivamente, a economia brasileira encontrar-se-ia menos vulnerável diante do choque do petróleo.*

Pode-se perceber um viés desenvolvimentista aos moldes da CEPAL no plano, pois encampava a tradicional tese de que o estrangulamento externo incitava à continuidade do processo substituição de importações e, se necessário, por meio dos investimentos públicos. As dificuldades de financiamento consistiam seu principal gargalo. Diferentemente do Plano Trienal, propôs com mais ênfase recorrer às fontes internacionais e ao endividamento externo, contando internamente com a expansão do sistema financeiro nacional, que ganhara impulso com a reforma monetário-financeira do período de Castelo Branco e com a concentração bancária estimulada por Delfim Neto na época do “milagre”.

As áreas prioritárias dos investimentos do II PND foram: (a) insumos básicos: metais nãoferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (b) infraestrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Pró-Álcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; (c) bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços. Os investimentos estatais adquiriram inclusive uma dimensão regional, com a distribuição espacial dos principais projetos (Almeida, 2004, p. 23). Além disso, Batista (1987) assinala como ponto a favor do plano sua determinação em avançar o processo de industrialização no Brasil por meio da implantação de um programa de substituição de importações no setor energético e de expansão da capacidade de produção de bens intermediários, incluindo a implantação de indústrias de tecnologia naval, equipamento ferroviário, aeronáutica, petroquímica e farmacêutica. Assim como no governo Goulart, o papel das empresas estatais seria fundamental, pois seriam os agentes impulsionadores do capital nacional e da indústria de bens de capital.

Em relação à diversificação das exportações, há outra semelhança entre o plano e a “Política Externa Independente” do governo Goulart, pois a associa à busca de mercados terceiro-mundistas e de países socialistas, contrariando o discurso oficial anticomunista e alinhado com os Estados Unidos dominante nos governos militares desde 1964. No capítulo VII, “Integração com a Economia Internacional”,

arrola a proposta de diversificação das exportações e ampliação dos mercados por meio do comércio com a África, Japão e América e, surpreendentemente, a URSS e a China (II PND, 1974, p.78). Nas palavras de Geisel: “a maior aproximação dos EUA com a União Soviética e a reaproximação daquele país com a China Continental têm levado a perspectivas concretas de cooperação entre Leste e Oeste, com certo recesso da ideologia” (Brasil, 1974, p. 25). Essa guinada na política externa, denominada “pragmatismo responsável”, para autores como Froelich (2007) pode ser entendida, por sua envergadura, como integrante do conceito de distensão política.

### **Análise comparativa**

Como já foi mencionado, a principal semelhança entre os planos Trienal e II PND reside justamente no diagnóstico de fundo que os alicerça e do qual decorrem suas propostas de intervenção: a necessidade de aprofundar o processo substitutivo de importações. Ambos tratam essa decorrência do diagnóstico como uma *imposição dos acontecimentos*, a qual exigia uma mudança estrutural da economia brasileira cujo impulso não adviria das decisões descentralizadas do mercado, por isso fazia-se mister a mão do governo. Da mesma forma, podemos perceber semelhanças na programação setorial de ambos, já que estabelecem como foco da substituição de importações os bens de capital e intermediários, bem como a busca de fontes alternativas de energia, além da descentralização espacial dos investimentos.

Na interação entre economia e política, a opção pelo crescimento acelerado pode nos dois casos ser associada à carência de legitimidade de ambos os governos, na acepção clássica de Max Weber: a pretensão de o governante reconhecer-se como tal perante os governados. Nesse caso, o crescimento poderia contribuir para um quadro político mais confortável, tanto para aplacar a forte oposição civil-militar que tentara impedir a posse de Goulart e limitara seus poderes com o parlamentarismo, quanto para viabilizar o projeto de distensão monitorada de Geisel. Sem descartar tal hipótese como relevante para contextualizar as opções de ambos na conjuntura, não se pode ignorar outro ponto comum, que *era a defesa de longa data por parte*

*de ambos de políticas ativas de desenvolvimento.* Como mostramos anteriormente, no caso de Goulart a compatibilidade entre crescimento, distribuição de renda e combate a inflação não pode ser vista como uma concepção emergente por estrita decorrência da conjuntura, uma vez que há muito constava de seu discurso, inclusive como Ministro do Trabalho no segundo governo de Vargas, e era ponto programático do PTB, partido do qual era presidente. Em Geisel a questão distributiva não assumia a mesma ênfase, e por certo pesou para a rejeição de qualquer ajuste ortodoxo a viabilidade do projeto de distensão, o qual precedeu temporalmente a opção pelo II PND, como antes assinalado. Mas tampouco se pode subestimar a ideologia do “Brasil potência”, a qual via a industrialização do país e suas empresas estatais como estratégicas para a geopolítica do país, então dominante em círculos das forças armadas e com representantes no alto escalão do governo, como o Golbery do Couto e Silva, sem contar o próprio Geisel, que antes fora presidente da Petrobras.

O diagnóstico tanto da origem da crise como de sua solução com vínculos a um discurso recorrente à dependência externa já podemos perceber no conteúdo da Mensagem ao Congresso Nacional de 1963 e 1964 do governo Goulart. Conforme esta, a substituição da importação de bens de capital permitiria a “contração, prevista nas importações, [a qual] obedece à diretriz do Plano Trienal, cabe dizer, ao esperado reforço da produção interna substitutiva, máxima de bens de capital” (Goulart, 1963, p. 115). Da mesma forma, o II PND estabelecia como medida central para combater a crise e a dependência externa a substituição de importações de bens de capital (incluindo aviões, navios e computadores), insumos básicos e combustíveis (Velloso, 1977). Ambos tinham no Estado o propulsor do desenvolvimento econômico, seja por meio das empresas estatais que implantariam e desenvolveriam os ramos de bens de capital, bens intermediários e insumos básicos, como siderurgia, petroquímica, energia, seja por intermédio do BNDE, que financiaria as empresas nacionais para desenvolverem os ramos de máquinas e equipamentos. Essa aliança entre Estado e capital privado nacional “de ponta” por intermédio do BNDE também aparece nos dois governos, posto que este era entendido como a única instituição nacional com escopo para o financiamento de longo prazo. Já as empresas

estatais, como Petrobras e Eletrobrás, atuariam em áreas prioritárias, como infraestrutura.

Quanto à distribuição espacial dos investimentos, já foi visto que a mesma aparece tanto no Plano Trienal e, com mais ênfase, na Mensagem ao Congresso de 1964. O II PND apresenta a estratégia de desconcentração industrial, contando para sua viabilidade o fato de que os novos segmentos a serem estimulados dependiam, como fatores locacionais determinantes, de fontes de matérias-primas, recursos minerais e hídricos. Estes são, por natureza, “descentralizados”, ou seja, disseminados pelo território nacional. São os casos de minérios de ferro de Carajás (Pará), Itaipu (Paraná), carvão (Santa Catarina e Rio Grande do Sul), petróleo (bacias do nordeste e Rio de Janeiro), fertilizantes potássicos (Sergipe), soda de cloro/sal-gema (Alagoas) e fosfato (Minas Gerais), dentre outros. Já a desconcentração pessoal e funcional da renda, mais enfatizada por Goulart e por certo um dos aspectos de seu discurso que mais enfrentava resistência das elites civis e militares desde a época de Ministro do Trabalho, quando ensejou o “manifesto dos coronéis”, aparece com menos ênfase no II PND. Todavia, não se pode deixar de registrar que o fato mais importante simplesmente é a menção à concentração de renda num documento oficial, pois implicitamente ia ao encontro da principal palavra de ordem da oposição aos governos militares: o “milagre” concentrara renda e fora uma fase de crescimento com exclusão social, como mostravam os primeiros dados tabulados do censo de 1970. Além disso, o governo, embora com parecer contrário de Simonsen, por temer seu efeito inflacionário, alterou a lei salarial substituindo o reajuste anual pelo semestral e com indexação através de índices acima da inflação para as faixas de mais baixa renda.

Por fim, ambos os planos consideram o problema energético do país como o mais sério ponto de estrangulamento e apontam alternativas semelhantes para superá-lo. Em relação à energia nuclear, em 1962 o governo Goulart criou a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), voltada a formar uma estrutura governamental para a defesa e promoção de um programa nuclear, à semelhança do que seria feito mais tarde no governo Geisel, quando foi criada a Nuclebras - Empresa Nuclear Brasileira S.A.). O objetivo seria o desenvolvimento de tecnologias básicas destinadas a capacitar plenamente a indústria

nacional para projetar e construir centrais nucleares. Em 1963, começou-se a construção de um reator de pesquisas, com 93% de componentes fabricados pela indústria nacional, que entraria em pleno funcionamento nos próximos anos no Instituto de Engenharia Nuclear, no Rio de Janeiro. E outro reator, para fins de ensino, totalmente projetado e construído no país, com previsão de ser instalado em 1964 na Universidade de Recife. Em 1965, os pesquisadores brasileiros lograriam sucesso na construção de um reator nacional com a utilização de alguns desses minerais. Goulart recomendava: “o início, sem perda de tempo, da construção da nossa primeira central nuclear, decisão já adotada e anunciada a 31 de dezembro de 1963, como meta governamental para o ano seguinte. Essa central utilizará como combustível o urânio natural, para o qual conta o País com suprimento próprio; ao mesmo tempo, será gerado plutônio necessário ao início de uma segunda linha de reatores no ciclo tório-plutônio e tório-urânio 233, o que permitirá o aproveitamento de incalculável potencialidade energética” (Goulart, 1964, p. 69).

Por fim, o governo Goulart pretendia construir uma hidrelétrica que aproveitasse o potencial energético do Salto de Sete Quedas (trecho do Rio Paraná desde e inclusive o Salto de Sete Quedas até a foz do Rio Iguaçu), no rio Paraná, próxima de onde foi construída mais adiante a hidrelétrica de Itaipu pelo governo Geisel. Goulart, para o aproveitamento de Sete Quedas, solicitou ao engenheiro Otávio Marcondes Ferraz a elaboração dos estudos para a construção da usina, com uma capacidade instalada de 10 milhões de kW (cerca de 150% de todo o potencial então existente no Brasil). Para a “concretização do projeto, para o qual se elegeria a localidade de Itaipu, o Itamaraty, já àquela época, iniciou os entendimentos com o governo do Paraguai (Bandeira, 2001, p.120). Previa-se o prazo de 55 meses para início da produção e 100 meses para o término obra (Goulart, 1964, p. XLII). Afirmava Goulart: “o empreendimento terá significativas implicações internacionais, pois reforçará os liames entre o Brasil e o Paraguai, bem como entre o nosso País e a Argentina e o Uruguai. Dentro dos próximos trinta dias terei a oportunidade de inaugurar na região de Guaira o campo de pouso, primeiro passo para a instalação do canteiro de obras da barragem de Sete Quedas” (Goulart, 1964, p.51). Interessante é notar que, pelos prazos previstos pela Mensagem Presidencial, a usina deveria

ficar pronta aproximadamente na época em que ocorreu o primeiro choque do petróleo.

A seguir, apresentamos um quadro-resumo comparativo entre ações propostas no governo João Goulart e as ações executadas no II PND do governo Geisel:

Quadro I  
Comparativo entre Ações Propostas no Plano Trienal e na Mensagem ao Congresso Nacional de 1964 e no II PND

<i>Propostas</i>	<i>Plano Trienal e Mensagem ao Congresso Nacional de 1964</i>	<i>II PND</i>
	<b>João Goulart (1961-1964)</b>	<b>Ernesto Geisel (1974-1979)</b>
<i>Taxa de crescimento econômico programada</i>	7% ao ano	10% ao ano
<i>Objetivos de longo prazo</i>	Ajuste na estrutura de oferta, simultaneamente à manutenção do crescimento econômico aliado ao financiamento interno	Ajuste na estrutura de oferta, simultaneamente à manutenção do crescimento econômico aliado ao financiamento externo
<i>Prioridade da industrialização</i>	Continuar o processo de substituição em bens de capital e insumos básicos	Continuar o processo de substituição em bens de capital e insumos básicos
	Redução na participação das importações no setor de bens de capital e gerar excedente exportável	Redução na participação das importações no setor de bens de capital de 52% para 40%, além de gerar excedente exportável em torno de US\$ 200 milhões.
<i>Recursos Naturais</i>	Aumentar a produção de aço de 3 para 5 milhões de ton.	Aumentar a produção de aço de 7 para 8 milhões de ton.
	Autossuficiência na produção de alumínio;	Triuplicar a produção de alumínio;
	Aumentar a produção de zinco de 15 mil ton. para 100 mil ton.	Aumentar a produção de zinco de 15 mil ton. para 100 mil
	Investimentos na Vale do Rio Doce e na região da Paraopeba (minério de ferro)	Projeto Carajás (minério de ferro)
<i>Hidrelétrica</i>	Aumentar da capacidade hidrelétrica no Rio Paraná (Projeto Sete Quedas)	Aumentar da capacidade hidrelétrica no Rio Paraná (Projeto Itaipu)
<i>Energia Nuclear</i>	Energia nuclear (Central Nuclear do Centro Sul, posteriormente nos demais regiões)	Energia nuclear (NUCLEBRAS)
<i>Petróleo</i>	Ampliar a prospecção e produção de petróleo	Ampliar a prospecção e produção de petróleo
	Prospecção de petróleo na plataforma litorânea	Prospecção de petróleo na plataforma litorânea do Nordeste
<i>Transportes</i>	Incentivos para ferrovias, rodovias, transporte aéreo e construção de aeroportos e hidrovias	Incentivos para ferrovias, rodovias e hidrovias
<i>Incentivos</i>	Incentivos serem dados ao setor privado por meio do BNDE	Incentivos foram dados ao setor privado por meio do CDE e do BNDE
	Instrução nº 242 da SUMOC, com barreiras à importação de bens de capital	Crédito do IPI sobre a compra de equipamentos, depreciação acelerada como incentivo fiscal, isenção do imposto de importação,
	Reserva de mercado para novos empreendimentos (similar nacional)	Reserva de mercado para novos empreendimentos (ex: lei da Informática)

<i>Descentralização espacial dos investimentos</i>	Atender à pressão pela modernização das regiões não industrializadas por meio de projetos de investimento para a correção dos desequilíbrios regionais	Atender à pressão pela modernização das regiões não industrializadas por meio da descentralização espacial dos projetos de investimento.
<i>Siderurgia</i>	Ampliação da capacidade das empresas de siderurgia: Cia Siderúrgica Nacional, Belga-Mineira e ACESITA e novos projetos como COSIPA e USIMINAS.	Construção de uma siderúrgica em Itaquí (MA);
<i>Soda de Cloro</i>	Soda de cloro na Região Nordeste via empresas privadas e investimentos da Cia Nacional de Alcalis	Soda de cloro em Alagoas;
<i>Química e Petroquímica</i>	Forte ampliação na indústria química: soda cáustica, celulose e papel, e fertilizantes; petroquímica na Bahia e Rio Grande do Sul	Substituição de importações de celulose, papel e fertilizantes; fertilizantes potássicos em Setúbal e fosfato em Minas Gerais
<i>Petroquímica</i>	Polos na Bahia e Rio Grande do Sul	Polos na Bahia e Rio Grande do Sul
<i>Financiamento</i>	As empresas estatais buscariam financiamento no sistema financeiro interno e em recursos do ENDE; dependia das reformas de base, em especial a fiscal e a bancária	As empresas estatais sofreram restrição ao crédito interno e contenção tarifária, forçando-as ao endividamento externo; captação no sistema financeiro privado (endividamento interno)
<i>Papel das Estatais</i>	Agente principal das transformações estruturais	Agente principal das transformações estruturais
<i>Empresa Nacional Privada</i>	Fortalecimento da empresa privada nacional em associação com o Estado, principalmente de bens de capital	Fortalecimento da empresa privada nacional em associação com o Estado, principalmente de bens de capital
<i>Capital Estrangeiro</i>	Favorável desde que direcionados para setores não considerados estratégicos pelo governo; limitação à remessa de lucros	Favorável

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Moreira (2011, p. 365).

## Considerações Finais

Se na história a manifestação da razão era uma hipótese a ser testada, conforme a sugestão de Hegel citada na introdução deste artigo, o material anteriormente exposto e, principalmente, no Quadro I, sugerem que há elevada semelhança entre as propostas do governo Goulart e as formuladas e implantadas no governo Geisel. Resulta difícil atribuí-la a mera coincidência, ou pelo menos não se procurar entender suas razões, ou tentar decifrar o possível nexos que uniria ambos os governos para apresentarem tantos traços comuns. Surpreende o analista, por exemplo, discursos como este de Goulart, cujos termos poderiam constar sem nenhuma alteração do II PND:

“O Plano Trienal, que pretende sustentar o ritmo elevado de crescimento do produto, exigirá, para ter êxito, a consolidação e integração

da indústria nacional de bens de produção [...] a efetivação dos investimentos previstos no Plano Trienal estará condicionada pela possibilidade de apoiá-la, de forma crescente, na oferta interna de bens de produção. Será fundamental, pois, dar prosseguimento e aprofundar o processo de substituição de importações nos setores econômicos estratégicos. A expansão adequada das indústrias receberá, em consequência, todo o apoio governamental" (GOULART, 1963, p. 23 e 24).

Nota-se que tais semelhanças não ocorrem em aspectos superficiais ou de menor importância, mas em aspectos centrais do diagnóstico de ambos e das propostas deles decorrentes para a economia brasileira, mesmo transcorrida uma década entre um e outro. Nesse ínterim, o país passou por reformas institucionais de vulto, como no período do PAEG, e por uma fase de crescimento após 1968, também marcada por alterações econômicas significativas. *Entretanto, algo permaneceu*: por mais diferentes que fossem as condições históricas em que Goulart e Geisel assumiram, e por mais diferenças os separem no jogo político (o presidente deposto e um dos líderes da conspiração civil-militar responsável pela deposição), nada disso impediu a semelhança de diagnóstico e de propostas. Claro que, caso se queira, tais semelhanças podem ser interpretadas como coincidências, ou mesmo fruto de contingências. Não obstante, a reflexão apoiada em Hegel do primeiro parágrafo deste artigo convida-nos a outro tipo de interpretação, pois a mesma sugere haver na história algo que perpassa como imposição, que se impõe como necessário, mesmo que de imediato imperceptível. Se admitirmos, nestes termos, a racionalidade do processo histórico, essa concepção nos leva a ponderar que parte significativa das propostas de longo prazo e de reformas estruturais de Goulart, muitas vezes tidas como esdrúxulas, demagógicas ou populistas, impuseram-se historicamente: a crise dos anos 70, na conjuntura em que Geisel assumiu, forçou retomá-las, como se aguardassem o momento para sua concreção. O caráter estrutural do estrangulamento externo e a situação de dependência presentes no Plano Trienal e nas mensagens de Goulart foram enfaticamente rejeitados por seus opositores, inclusive na academia; para quem vê a história como um exercício de lógica formal, fere o bom senso serem "apropriadas" por governo ideologicamente tão diferente, autoritário e "antipopulista".

Que possível “espírito” empresta racionalidade a essa semelhança? Sem recorrência a uma força externa, mas na busca de sua concreticidade objetiva detectada no próprio processo histórico, como ajuda revelar o material empírico analisado, possivelmente seja um mesmo projeto de país, cuja gestação remonta às primeiras décadas do século XX, com epicentro na industrialização como forma de superar seu “atraso” (termo que mais tarde, no estruturalismo cepalino, se consagraria como subdesenvolvimento), o qual tanto empolgara vários “intérpretes” do Brasil e intelectuais da elite civil e militar de vários países latino-americanos. O desenvolvimentismo, mesmo sem a retórica nacionalista ou com acenos à redistribuição de renda de antes de 1964, permanecia – na linguagem institucionalista, afigurava-se como traço *embedded* na formação histórico-social brasileira. Não por acaso assim se manifesta Lessa (1988, p. 53), sem deixar de transparecer certo ar de surpresa:

“A colocação das indústrias básicas como setor líder da industrialização; o fortalecimento da grande empresa nacional restabelecendo o ‘equilíbrio’ da organização industrial; e o aprofundamento das relações externas com as retificações necessárias para aumentar o ‘grau de independência da economia nacional com relação a fatores externos, no quadro de uma política mundial interdependente, em suas articulações recíprocas, compõem o projeto de Nação-Potência do governo Geisel. Este projeto guarda grande semelhança com o projeto nacional desenvolvimentista da década de cinquenta e, em parte, apresenta conotações ideológicas assemelhadas”.

Nota-se que o plano lembra a Lessa, tal como a Moniz Bandeira na passagem já citada, possivelmente o segundo governo de Vargas, na década de 1950, projeto que Goulart explicitou de forma mais acabada, embora sem poder realizá-lo, na década seguinte. Mas se pode acrescentar que o governo Geisel lembra também a postura do governo Vargas mesmo antes, na década de 1930, e os difere da maior parte dos países latino-americanos em suas respectivas épocas, cuja preferência recaiu em se ajustar à crise por meio de medidas ortodoxas. Nos dois casos brasileiros, um no alvorecer e outro na etapa derradeira da substituição de importações, diante de uma crise internacional que

expunha a fragilidade do país ao estrangulamento externo, ambos os governos entenderam que a saída deveria ser uma mudança estrutural da economia – o aprofundamento da industrialização –, e que esta só seria possível através da presença atuante do Estado, ou seja, *mediante uma decisão política*. A “irracionalidade” da opção pelo crescimento num quadro de escassez de divisas e de crise internacional sempre foi alvo de ataque da ortodoxia. Por isso Castro e Souza (1985, p. 73), argumentam que grandes blocos de investimentos, em situações como essas, podem, à primeira vista, parecer irracionais, “inadequados, sobredimensionados, ou mesmo extravagantes”. Entretanto, sua implementação desencadeia reações, inicialmente adaptativas e posteriormente criativas, com efeito acelerador no conjunto da economia: a consequência é uma mudança estrutural. A análise do processo histórico sugere que essa, antevista pelo Plano Trienal, se impunha; e talvez por isso medidas propostas por ele, inviabilizadas com a deposição de Goulart, acabaram retornando à ordem do dia – e daí sua *racionalidade histórica*.

As semelhanças são marcantes, todavia não apagam as diferenças. Estas são mais visíveis, de um lado, no que tange ao financiamento e, portanto, aos cruciais papéis reservados ao Estado e ao capital estrangeiro. E, de outro, à redistribuição de renda, que aparece com ênfase em Goulart nas várias reformas de base, como a agrária, a bancária e a fiscal (impostos progressivos), não ocorrendo da mesma forma no período do II PND. Essas diferenças registraram-se na memória histórica como as faces mais visíveis de ambos os governos – o “reformista” e o “autoritário” –, como são costumeiramente conhecidos e reconhecidos, mas entendê-las exige que tragamos à liça também as semelhanças, à primeira vista não tão evidentes e até contrárias ao senso comum – e por isso surpreendentes e, para alguns, desagradáveis.

## Abstract

The paper shows that there are remarkable similarities between the economic project of the João Goulart administration (1961-1964) and the National Development Plan (2<sup>nd</sup> Plan) of the Ernesto Geisel administration (1964-1969), despite the different economic contexts and political and ideological differences. In order to demonstrate

this, primary sources – the official documents regarding the Triennial Plan and 2<sup>nd</sup> NDP – are used, as well as presidential messages to the National Congress in both periods, when they are exposed and justified. The paper assumes a historical rationality by verifying that, a decade after being suspended by the military coup d'état, many proposals are resumed as the country faced a weakness after the oil debacle. Such proposals include the advancement of industrialization of capital goods and investments in energy.

**Keywords:** Brazilian economy, Triennial plan, development, 2<sup>nd</sup> NDP, Goulart administration, Geisel administration.

## Referências

### Fontes Primárias:

- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.
- BRASIL. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*. Imprensa Oficial, Brasília. República Federativa do Brasil, 1962.
- GEISEL, Ernesto. *Discursos*. Brasília, Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República, 4.v, 1975, 1976, 1977, 1978.
- GOULART, João. *Viagem do presidente João Goulart aos Estados Unidos da América e ao México*. Ministério das Relações Exteriores, 1962.
- GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Diário do Congresso Nacional, 16 de março de 1963.
- GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Diário do Congresso Nacional, 16 de março de 1964.

### Outras referências:

- ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso; cem anos de política republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- AGUIRRE, Basília M. B.; SADDI, Fabiana. Uma alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, n.66, out./dez, p. 78-98, 1997.
- BALASSA, Bela. Incentive policies in Brazil. *World Development*, 7(11/12),

- p. 1023-1042, 1979.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. O Plano Trienal e sua economia política. In: Arquivos Celso Furtado. *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. PP. 441-449.
- BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. *Revista de economia política*, 7(2), abril/junho 1987, p. 66-80.
- BOARATI, Vanessa. *A discussão entre economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados*. Tese (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP – São Paulo, 2003.
- \_\_\_\_\_. A defesa da estratégia desenvolvimentista – II PND. *História econômica e história de empresas*. São Paulo: v. VIII-I, p.163-193, 2005.
- BOLETIM MENSAL DA SUMOC. Brasília, 1961-1964.
- BONELLI, Régis; MALAN, Pedro. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*: 6(2), agosto, p. 353-406, 1976.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.
- CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p.17-47.
- COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luis Gonzaga de Melo. Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-81. In BELLUZZO, Luis Gonzaga de Melo; COUTINHO, Luciano. *Desenvolvimento capitalista*. São Paulo: Brasiliense, 1983, vol. 1, pp.159/65.
- CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira dos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- FISHLOW, Albert. Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. In: *Estudos Cebrap* 7, jan-mar/71, p. 7-24.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. “Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart”. *Estudos econômicos*, São Paulo, USP, v. 34, n. 1(93), 2004, p. 587-622.
- FONSECA, P. C. D. e MONTEIRO, Sérgio M. “Credibilidade e populismo:

a política econômica dos governos Vargas e Goulart”. In: *Revista brasileira de economia*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 59, abr/jun 2005, p. 215-243.

- \_\_\_\_\_. O Estado e suas razões: o II PND. *Revista de Economia Política*: vol. 28, n.1, jan/mar, p. 28-46, 2008.
- FROELICH, Gilval Mosca. *As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979)*. São Paulo: PUC/SP, 2007.
- GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. (1999) “II Plano Nacional de Desenvolvimento”. In: KON, A. HEGEL, G. W. F. *Textos Dialéticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- \_\_\_\_\_. *Fenomenologia do espírito*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LEFF, Nathaniel. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- \_\_\_\_\_. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Tese para concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988.
- LOUREIRO, Felipe Pereira. *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. Tese (Doutorado em História Econômica) - FFLCH/USP, São Paulo, 2012.
- LUKÁCS, György. *Prolegômenos para uma ontologia do ser social*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Ontologia do ser social; a falsa e a verdadeira ontologia de Hegel*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.
- MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- MELO, Hildete Pereira de et alii. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.) *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

- MESQUITA, Mário Magalhães. *1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart*. Tese (Mestrado em Economia) – PUC/RJ - Rio de Janeiro, 1992.
- MONTEIRO, Sérgio Marley Monteiro. *Política econômica e credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 1999.
- MORAES, Rafael. *Os governos João Goulart e Castelo Branco vistos pela FIESP: uma análise da relação entre Estado e empresariado industrial*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 2010.
- MOREIRA, Cássio Silva. *O projeto de nação do Governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 2011.
- SIMONSEN, Mário Henrique. A indústria e o Plano Trienal. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 131-138, dez. 1962.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria Conceição. *Da Substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, UNICAMP, 1986.
- TEJO, Limeira. *Jango: debate sobre a crise dos nossos tempos*. Rio de Janeiro: Andes, 1957.
- VELLOSO, João Paulo Reis. *Brasil: a solução positiva*. São Paulo: Abril-Tec, 1977.
- \_\_\_\_\_. *O último trem pra Paris*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- \_\_\_\_\_. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*. 18 (2), abril/junho, p. 133-144, 1998.
- WELLS, Erick Olin. Growth and fluctuations in the Brazilian manufacturing sector during the 1960s and early 1970s. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Cambridge, Cambridge, 1977.

---

## Notas

<sup>1</sup> Ver Abreu (1989); Leff (1977); Lessa (1982); Macedo (1975); Simonsen (1962); Welss (1977).

<sup>2</sup> Dentre as análises “clássicas”, Tavares (1986, p. 101) tem esse entendimento, enquanto Castro e Souza (1985) defendem que o II PND foi um programa de substituição de importações, pois até o início dos anos 70 do século XX o processo de industrialização carecia de segmentos significativos da indústria de bens de capital e insumos básicos.

<sup>3</sup> Para análises da política econômica do governo Geisel, ver Bonelli e Malan (1976); Velloso (1977; 1986); Lessa (1978); Balassa (1979); Coutinho e Belluzzo (1983); Cruz (1984); Castro e Souza (1985); Fishlow (1986); Carneiro (2002); e Hermann (2005). Entre os trabalhos dedicados especificamente ao II PND, ver: Batista (1987); Aguirre e Saddi (1997); Velloso (1998); Gremaud e Pires (1999); Boarati (2003; 2005); Fonseca e Monteiro (2008).