

RESUMO

Esta pesquisa pretende analisar o Governo Geisel e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, verificando se essa política econômica representou a implantação de um novo padrão de acumulação no Brasil ou se trata de uma fase mais avançada do padrão de acumulação de bens duráveis que vigorava no País com os planos anteriores. O II PND aumentou ou diminuiu a dependência brasileira no contexto internacional? Esse plano é tão heterodoxo quanto o I PND ou representa uma guinada ortodoxa? Qual foi o papel e o peso dos gestores econômicos no Governo Geisel?

PALAVRAS-CHAVES

Plano Nacional de Desenvolvimento; Novo padrão de acumulação; Dependência econômica; Ortodoxia e heterodoxia.

ABSTRACT

That research intends to analyse Geisel's government and the II National Development Plan, checking if that economic policy represented the implementation of a new pattern of capital accumulation in Brazil, or if it was simply a more advanced of accumulation of durable goods which was already in practice in Brazil in the previous economic plans. Did the II NDP really increase or decrease the Brazilian dependency in the international context? Is this plan as heterodox as the I NDP or does it represent an orthodox shift? What was the role and the weight of the economic administrators of Geisel government?

KEY WORDS

II National Development Plan; New pattern of accumulation; Economic dependency; Orthodoxy and heterodoxy.

SUMÁRIO

I.	Introdução	4
II.	A Equipe Econômica de Geisel	7
III.	Reis Velloso: de oficial de administração a Ministro	14
IV.	Severo Gomes: da direita para a esquerda	19
V.	Mário Henrique Simonsen e o Intervencionismo Moderado	21
VI.	II PND e a Política Macroeconômica do Governo Geisel	30
VII.	Campanha Antiestatizante e o Nacionalismo de Severo Gomes	39
VIII.	A Gestão de Simonsen, a Crise Financeira e a Dívida Externa	50
IX.	Conclusões	57
X.	Bibliografia	60

O GOVERNO GEISEL, O II PND E OS ECONOMISTAS

Guido Mantega

Durante muitos anos, as análises do período militar foram feitas com forte carga emotiva, refletindo o repúdio que os democratas sempre nutriram por esse período obscuro da história brasileira. Cicatrizadas as feridas, já é possível deixar para trás as limitações das abordagens maniqueístas, que viam, como negativo, tudo que foi feito pelos militares e seus aliados sem farda, e partir para uma análise sóbria, que apresente as várias facetas da ação do Estado, para o bem ou para o mal, e a ação dos principais personagens que conduziram a política econômica brasileira durante esse período.

Não se trata de fazer um julgamento ético, mas sim de procurar caracterizar, com a maior objetividade possível, o Governo Geisel, seu modelo econômico e a ação dos gestores que o conduziram. O período que vai de 1974 a 1979 foi marcado por uma série de acontecimentos importantes na vida econômica e política brasileira. Na esfera política, iniciava-se a distensão e o relaxamento dos rigores do autoritarismo que marcaram os Governos Médici e Costa e Silva, e despontava um novo movimento sindical. Na esfera econômica, empreendeu-se aquele que foi o último grande plano econômico do ciclo desenvolvimentista em termos de repercussão e envergadura. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi, provavelmente, o mais amplo programa de intervenção estatal de que se tem notícia no país, e que transformou significativamente o parque industrial brasileiro com a implantação de um polo de insumos básicos e de bens de capital. Em meio aos problemas deixados pela ressaca do “milagre brasileiro”, João Paulo dos Reis Velloso, Mário Henrique Simonsen, Severo Gomes e outros gestores econômicos desse governo arquitetaram um programa de desenvolvimento extremamente ambicioso, que contrariava as expectativas de vários analistas, para enfrentar o primeiro choque de petróleo e as adversidades da crise internacional.

Até recentemente tem havido uma certa resistência em se estudar a obra e o pensamento daqueles que conduziram os destinos da economia brasileira nesse período, com evidente prejuízo para o conhecimento de facetas importantes da dinâmica social brasileira. É

que os protagonistas desse processo iniciado em 1964, como Roberto Campos, Delfim Netto e, em menor escala, Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso, ficaram marcados pela arrogância típica das gestões autoritárias e foram deixados na geladeira por vários estudiosos do pensamento econômico, com previsível prejuízo para a elucidação dos fatos passados. Fica difícil entender a ação do Estado nesse período sem um estudo minucioso do pensamento e da ação desses personagens, que empunharam as alavancas de poder e não fizeram cerimônia em manipular as instituições estatais para atingirem seus objetivos.

João Paulo dos Reis Velloso e Mário Henrique Simonsen foram designados pelo general Geisel para gerir a política econômica num momento relativamente complicado da vida econômica do país. Como eles arquitetaram o II PND, qual a influência que desfrutaram enquanto os principais gestores econômicos, como enfrentaram os problemas do balanço de pagamentos e a crise do sistema financeiro oriundos do primeiro choque do petróleo, como compatibilizaram uma inflação crescente com a expansão dos gastos estatais são algumas das questões que vamos tratar ao longo deste trabalho.

I. INTRODUÇÃO

Quando, em março de 1974, o general Ernesto Geisel recebeu a faixa presidencial de seu antecessor, pairava no ar uma série de expectativas. Com o “milagre econômico” começando a fazer água e uma forte crise internacional ameaçando as contas externas brasileiras, qual seria a estratégia econômica do novo governo? Iria a nova equipe dar uma sobrevida à política econômica arquitetada por Delfim Netto ou iria enveredar para uma gestão mais ortodoxa, fazendo o saneamento da economia brasileira?

Os antecedentes do novo presidente forneciam algumas pistas de como poderia ser sua atuação econômica, a maioria das quais se revelariam falsas. Geisel era um castelista, afinado com os membros da Sorbonne. Portanto, poderia repetir uma gestão menos intervencionista e mais aberta aos Estados Unidos, conforme havia sido a política econômica de Castelo Branco sob o comando de Roberto Campos e Octávio Bulhões. Essa hipótese era reforçada pelo fato de Geisel ter colocado no comando dos assuntos

políticos do novo governo o coronel Golbery, que, até a véspera de assumir a Casa Civil, fora presidente da multinacional Dow Chemical, e, no Ministério da Fazenda, o prof. Mário Henrique Simonsen, ex-aluno de Campos na FGV do Rio de Janeiro e assessor do todo-poderoso Ministro do Planejamento de Castelo Branco durante a sua gestão.

Além disso, o superaquecimento da economia, promovido por 6 anos consecutivos de crescimento do “milagre” com taxas superiores a 10% ao ano, e o déficit comercial que começava a se avolumar nesse início de 1974, em função do choque do petróleo do final do ano anterior, enchiam a boca dos ortodoxos-conservadores de plantão, que recomendavam austeridade e caldo de galinha.

Contrariando as aparências da primeira hora, Geisel faria um dos governos mais intervencionistas do ciclo militar, respondendo ao cenário recessivo que se formava no horizonte internacional com a manutenção de altas taxas de investimento. Reagiu aos ventos neoliberais, que sopravam com muita força dos países mais avançados em direção ao Continente Latino-americano, com um programa econômico estritamente desenvolvimentista, que só ampliava a já considerável participação do Estado brasileiro na economia. Desde o primeiro dia de governo, deslocou o eixo da política econômica para o Planejamento, reduzindo o poder da Fazenda e colocou a si próprio como comandante e chefe das grandes decisões dessa área estratégica do Governo, ocupando o assento de presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

Num momento extremamente delicado da conjuntura econômica nacional e internacional, o II PND daria um passo decisivo em direção ao fortalecimento do parque industrial brasileiro, tornando-o mais autônomo e dotado de uma sólida indústria de insumos básicos e de bens de capital. Sem desprezar os interesses estrangeiros no país, reforçou a produção local e fortaleceu a posição dos empresários brasileiros, dando-lhes um lugar ao sol no setor de bens de capital. O II PND não aniquilou a poderosa indústria de eletroeletrônicos, automóveis e demais bens duráveis, que tivera seus anos dourados nos Governos Costa e Silva e Médici, mas apenas deslocou o polo dinâmico da acumulação de capital no Brasil, por um certo período, para o setor de bens de produção, viabilizando, inclusive, a expansão futura daquele segmento.

Por trás do II PND estava a figura, até então politicamente pouco expressiva, do Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso. Não foram poucos os atritos de Velloso com Simonsen para fazer prevalecer um ritmo mais acelerado de crescimento e viabilizar os megaprojetos do II PND. Não faltou também uma acirrada campanha de críticas contra a “estatização da economia” por parte da imprensa mais liberal, e mesmo hostilidades por parte do empresariado, diretamente beneficiado com essa estratégia.

Mesmo acertando no rumo geral da política macroeconômica, Geisel fez um governo imperial, que exerceu, em sua plenitude, a espantosa carga de poder que pode reunir um chefe de Estado no Brasil, munido de vários instrumentos de arbítrio. Essa concentração absurda de poder num único indivíduo até pode dar uniformidade aos planos de governo, mas leva também a distorções e perversões, que ficam isentas das salutares críticas e correções de rota que podem ocorrer nos regimes democráticos. É isso que explica a alta incidência de projetos megalomaníacos e de utilidade duvidosa, como o Programa Nuclear, a Ferrovia do Aço e muitos outros que foram empreendidos pelo II PND, à revelia de qualquer segmento da sociedade civil brasileira, com sérios prejuízos para os cofres públicos.

Ao longo desse trabalho, pretendo reconstituir a política econômica do Governo Geisel, enfatizando o papel do Estado e o peso dos economistas nos rumos do país, nesse período crucial da vida política brasileira. Parto do pressuposto de que a gestão econômica constitui-se numa das principais instâncias de poder do Estado brasileiro, e pretendo observar como ela foi exercida e quais os percalços que enfrentou durante esse governo.

A política de longo prazo do Governo Geisel foi orientada pelo II PND sob a responsabilidade de Velloso no Ministério do Planejamento, enquanto o dia-a-dia da gestão econômica estava a cargo de Simonsen no Ministério da Fazenda. Pretendo analisar como foi arquitetado o II PND e como se deu a relação entre a política de longo prazo e a de curto prazo desse governo. Finalmente, quais foram as controvérsias que o II PND suscitou e as mudanças que ele promoveu no padrão de acumulação da economia brasileira.

II. A EQUIPE ECONÔMICA DE GEISEL

Em fins de 1973, no escritório do Largo da Misericórdia no centro do Rio de Janeiro, o general de quatro estrelas Ernesto Geisel, indicado pelo presidente Médici para sucedê-lo na chefia do Estado brasileiro, arquitetava, na companhia de Golbery do Couto e Silva, a composição do seu Ministério. Uma coisa estava certa. O coronel Golbery, teórico da doutrina de segurança nacional e criador do SNI no Governo Castelo Branco, ocuparia o centro da articulação política do novo governo. Porém, não era na Casa Civil que Geisel pensava em colocar seu fiel escudeiro. Mas, sintomaticamente, no Ministério do Planejamento, provavelmente considerado por ele o posto mais estratégico do governo. Para o Ministério da Indústria e Comércio, o menos expressivo dos três ministérios econômicos, Geisel nomeou o empresário Severo Gomes, que havia sido Ministro da Agricultura e, portanto, seu colega no Governo Castelo Branco. Para o controle da Fazenda, Geisel nomeou o professor da Fundação Getúlio Vargas Mário Henrique Simonsen. Conceituado economista de tendência mais ortodoxa, Simonsen era um especialista em economia matemática e tinha granjeado fama enquanto um dos principais responsáveis pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) de Castelo Branco. Fora ele que arquitetara a famosa fórmula de correção salarial, que tinha sido usada nos vários governos militares. Na verdade, Geisel não conhecia Simonsen antes de convidá-lo para fazer parte do Ministério. Porém, tivera a ocasião de ler alguns de seus textos sobre mercado financeiro brasileiro, que o agradaram. Simonsen propunha a moralização do setor financeiro, que tinha crescido de forma desordenada durante o “milagre” e ameaçava despencar logo na saída do novo governo.

Todo cuidado é pouco na escolha dos ministros da área econômica porque, afinal, eles controlam os recursos que determinam a vida ou a morte dos vários projetos governamentais. O Ministério do Planejamento detém o Orçamento, que define o montante de verbas a ser dividido entre as várias esferas de governo. O Ministério da Fazenda e o Banco Central controlam o crédito e definem o câmbio e as taxas de juros, enquanto o Ministério da Indústria e Comércio determina a política industrial e a importante política de comércio exterior.

São esses ministérios que, por meio dos planos de governo, determinam as áreas prioritárias a serem unguidas pelo grosso dos financiamentos e pelos consideráveis

incentivos dos quais pode dispor o setor público. Essa enorme capacidade de intervenção estatal dá à gestão econômica o atributo de regular a renda ou a taxa de lucratividade dos diversos segmentos da sociedade. Vale dizer, em última instância, que é ela que arbitra a remuneração do capital e do trabalho (assim como de todas as frações do capital e do trabalho) e os conflitos que lhes são subjacentes¹. O chefe da Nação é o árbitro maior dessa repartição de verbas, principalmente em se tratando do general Ernesto Geisel, a quem cabe a palavra final sobre a política econômica. Porém, são os Ministros da Fazenda e do Planejamento e, às vezes, o da Indústria e Comércio, que dão concretude a esses planos e reúnem os conhecimentos técnicos para viabilizá-los.

Com Golbery, Simonsen e Severo Gomes, o triunvirato econômico estava completo. Não fosse um pequeno incidente de percurso que mudaria o destino do Planejamento. É que Reis Velloso, convidado para a pasta do Interior, polidamente resistira à idéia, preferindo, naturalmente, continuar titular do Planejamento, onde já se encontrava. O Interior também era um ministério de primeira linha, que quase tinha servido de trampolim para o general Albuquerque Lima alcançar o trono presidencial na sucessão de Costa e Silva. Mas nem se comparava com o Planejamento, principalmente com as mudanças que o próprio Reis Velloso sugerira ao futuro presidente, semanas antes de receber o convite.

Geisel conhecera as idéias de Velloso sobre a economia brasileira e gostara das sugestões que este fizera para transformar o Planejamento num instrumento de coordenação da política econômica diretamente vinculado ao Presidente. Antes de assumir o mandato, Geisel fizera uma visita ao então Ministro do Planejamento de Médici, que lhe sugerira transformar essa pasta em uma espécie de ministério extraordinário, com mais recursos diretamente sob seu comando para viabilizar os grandes projetos de investimento e, com a proximidade do Planalto, para transformá-lo no articulador de fato da política

¹ "Nos Estados modernos, a gestão da política econômica constitui a principal instância, nas relações entre governo e sociedade civil, onde são propostos e arbitrados os conflitos de interesse das classes e dos diferentes grupos sociais. Da sua direção dependem, concretamente, a distribuição dos fluxos de renda dentro da economia e dela para o exterior; a taxa de lucratividade das empresas e a remuneração real da classe trabalhadora; as formas de crédito e do financiamento privado e do setor público." Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis, *O Grande Salto para o Caos*, 1985, RJ, Jorge Zahar Editor, p. 7.

econômica oficial. Na prática, Velloso sugeriu a transferência dos polpidos recursos do PIS/PASEP, da Caixa Econômica Federal para o BNDES, que se encontrava formalmente subordinado ao Planejamento. Geisel imediatamente simpatizou com a idéia e pediu que o Ministro, em fim de mandato, fizesse os devidos estudos e preparasse os atos necessários para deixar tudo pronto quando, em março de 1974, tomasse posse o novo governo.

Não sabia ainda que ele próprio seria grande beneficiário dessas idéias. Algumas semanas depois, quando Velloso recusou o Interior, Geisel não titubeou em deixá-lo no Planejamento. “Geisel argumentara que, como eu era do Nordeste, diz Velloso, possuía afinidade com os problemas do Interior. Eu disse a ele que não, porque, como economista, estaria realmente em minha profissão na área do Planejamento e, apesar de todo o interesse que eu tinha pelo Nordeste e pelas questões regionais, não gostaria realmente de ser Ministro do Interior. Mas se o senhor achar que o Ministério do Planejamento deve ser do general Golbery, eu não serei obstáculo e estou a disposição do senhor. Por isso não, respondeu Geisel, já que você tem preferência pelo Planejamento você fica com ele e eu vou colocar o Golbery no Gabinete Civil.”²

Foi assim que Velloso enfraqueceu a Fazenda e transferiu para o Planejamento maior poder de decisão e influência direta sobre a presidência. Geisel não estava sozinho nessa decisão. Foi aconselhado pelo economista Paulo Vieira Bellotti que há muito tempo o assessorava nessas questões³. Bellotti trabalhava no complexo da Petrobrás, no tempo em que Geisel era seu presidente e se tornaria secretário-geral de Severo Gomes no Ministério da Indústria e Comércio.

As disputas entre a Fazenda e o Planejamento surgiram desde que, com a criação deste último ministério, em 1963, no Governo João Goulart, dividiram as atribuições econômicas de governo em dois pólos de poder. Teoricamente, o Planejamento deveria comandar os Planos de Desenvolvimento ou as políticas de longo prazo, que estabelecem as grandes metas a serem alcançadas pelos governos. Nesse sentido, foi colocado em

² Entrevista de Reis Velloso ao autor em 12/12/1995.

³ Conforme entrevista de Élio Gasperi ao autor em maio de 1996.

seu organograma o BNDE, dotado de recursos para financiar programas de investimento de maior vulto. Coube a ele também a importante tarefa de elaborar a proposta orçamentária, distribuindo as verbas para todo o governo. Já a Fazenda permaneceu com o controle sobre o dia-a-dia da política econômica, auferindo a receita e liberando os recursos para viabilizar as metas orçamentárias. Em outras palavras, possui a chave do cofre, pois controla a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria do Tesouro e ainda tem em seu organograma o Banco Central, que comanda a política monetária.

Não há propriamente uma regra para decidir quem desfruta de maior influência econômica. Tudo depende, antes de mais nada, da vontade do presidente, que pode transferir atribuições ou prestigiar mais este ou aquele ministro. A menos que o presidente se omita e deixe o ministro mais espaçoso tomar conta. Aí depende da projeção do ministro, de sua capacidade de manobra e de seu apetite pelo poder.

Muitas vezes, a subordinação do BNDES ao Planejamento foi meramente formal, assim como a do Banco Central à Fazenda. Porém, o poder do Ministro da Fazenda aumenta muito quando ele consegue colocar no Banco Central um homem de sua confiança. No Governo Castelo Branco, por exemplo, sobressaía mais a figura do Ministro do Planejamento Roberto Campos, que era dotado de maior capacidade intelectual e maior visão macroeconômica do que a do Ministro da Fazenda Octávio Bulhões, essencialmente um técnico *low profile*. Nada se compara, entretanto, com o poder enfeixado por Delfim Netto, Ministro da Fazenda dos Governos Costa e Silva e Médici, que não só controlava o Banco Central com Ernane Galvêas, como também colocara homens de sua confiança nas diretorias financeiras das mais importantes empresas estatais. Naquela época, Delfim controlava o sistema de preços com o Conselho Interministerial de Preços, o CIP, definia a política salarial e o câmbio e ainda manejava o volume de crédito e negociava as taxas de juros diretamente com os banqueiros. O Ministério do Planejamento começara a gestão Costa e Silva, em 1967, com algum prestígio, sob a batuta de Hélio Beltrão. Porém, foi perdendo terreno para a Fazenda até ser transformado em seu apêndice, um mero órgão de reflexão técnica e um encadernador de propostas de outros órgãos da administração⁴.

⁴ Vide a respeito: Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis, *O Grande Salto para o Caos*, op. cit., p. 29.

Depois de passar 5 anos sob o tacão de Delfim Netto, Velloso foi a forra e, no Governo Geisel, colocou o Planejamento no centro das decisões econômicas. Conseguiu maior intimidade com o presidente e foi introduzido na famosa reunião das 9 horas, onde diariamente sentavam o próprio Geisel com os chamados Ministros da Casa, ou seja, o Chefe do Gabinete Civil, o Chefe do Gabinete Militar, o Chefe do SNI e o Ministro do Planejamento. Nessa reunião diária, seus seletos membros tinham o privilégio de discutir os principais problemas da República ao pé do ouvido do presidente, com a influência que isso implicava.

Com essa intimidade e prestígio, Velloso reabilitou o Ministério do Planejamento, mas nem chegou perto do controle alcançado por Delfim Netto. É que Geisel também gostava de seu Ministro da Fazenda, pelo qual tinha um grande apreço profissional e pessoal. A rigor, nenhum dos dois comandava absolutamente a área econômica, porque Geisel reservava para si as decisões mais importantes. Dotado de maior conhecimento técnico do que Costa e Silva, Médici e mesmo Castelo Branco, o general Geisel era centralizador e tinha uma aptidão especial para o exercício da autoridade, conforme se depreendia de sua circunspecta aparência.

Pouco afeito aos prazeres mundanos, o general Geisel sempre dedicara seu tempo disponível a leituras e estudos, conforme lhe ensinara seu pai, um alemão que emigrara para o Brasil no final do século passado⁵. Com esses hábitos rígidos e a disciplina germânica herdada da família, Geisel foi sempre o primeiro da turma em toda a carreira militar e se tornaria um leitor inveterado de todos os textos e relatórios oficiais com os quais ele se depararia nos vários postos públicos que viria a ocupar. Ao contrário dos três generais que o antecederam na Presidência da República, Geisel tinha tido experiências administrativas que lhe traziam um conhecimento específico de economia e o habilitavam a falar a mesma língua que os seus ministros da área econômica.

Em 1934, logo após a Revolução de 30, o primeiro-tenente Ernesto Geisel ocuparia por pouco mais de 2 anos a Secretaria de Finanças e Obras da Paraíba. Mas o posto mais importante, em termos de experiência econômico-administrativa, seria o de presidente

⁵ Para um relato mais completo da trajetória de Ernesto Geisel, vide Armando Falcão, *Geisel*, 1995, RJ, Editora Nova Fronteira.

da Petrobrás, que ele ocupou durante os cinco anos do Governo Médici. Enquanto uma das maiores empresas do mundo, a Petrobrás deu ao general Geisel o traquejo que ele precisava para enxergar melhor as questões econômicas. Aliás, foi à testa da Petrobrás que Geisel teria alguns atritos com o Ministro da Fazenda Delfim Netto que, em algumas ocasiões, não atendia aos seus pleitos. Não deve ter sido fácil para o general Geisel engolir as negativas do Ministro que, afinal de contas, ocupava um posto hierarquicamente mais elevado que o seu, e falava do alto da cadeira do Superministério da Fazenda. Definitivamente, Geisel nascera para comandar e não para ser comandado, muito menos por um reles economista sem farda. A verdade era que ele “era muito mais importante que a Petrobrás. O Geisel não é homem para ter chefe, diz Delfim Netto.”⁶ Ele era um 4 estrelas consagrado, admirado e, até vou dizer, justificadamente admirado pelos companheiros militares. Por tudo isso, e por outras razões, não havia a menor chance de Delfim ser chamado para compor a equipe de Geisel. “O Geisel, diz Delfim Netto, não tinha nenhuma obrigação de me convidar (para a sua equipe). Na verdade, eu até admito a lógica do sistema que ele seguiu. Era um sistema imperial, no qual ele podia, ele principalmente que já tinha uma tendência para Deus extremamente elevada, podia tomar as decisões que ele quisesse. O Geisel é um sujeito que tem uma personalidade forte e que considera que tem o domínio da realidade. Era muito espaçoso para isso. Não havia lugar para superministros na Gestão Geisel. Ele preferia ministros *low profile*, mais facilmente enquadráveis em suas determinações”⁷. Além disso, Delfim Netto se envolvera com o frustrado movimento para a continuidade de Médici na presidência, o que, evidentemente, desagradava seu potencial sucessor⁸.

Mas Geisel não tardaria em dar o troco ao impertinente economista. Tão logo Geisel tomou posse na presidência, foi deflagrada a campanha para a sucessão nos estados, que ocorreria ainda em 1974. Delfim Netto ambicionava suceder o governador Abreu Sodré em São Paulo e contava com amplo apoio do empresariado e da Arena local. Afinal, ninguém melhor do que o ex-ministro para representar os interesses dos

⁶ Depoimento de Delfim Netto ao autor em julho de 1995.

⁷ Entrevista de Delfim Netto ao autor em julho de 1995.

⁸ Entrevista de Élio Gasperi ao autor em maio de 1996.

empresários, conforme ficara claro em sua gestão à testa da Fazenda⁹. Entretanto, não estava nos planos do novo general-presidente fortalecer o seu potencial adversário, dando-lhe um poder que poderia ofuscá-lo na presidência e atrapalhá-lo na sua própria sucessão. Conhecendo o talento de Delfim Netto para o exercício de poder, seria óbvio que, enquanto governador de São Paulo, ele se projetaria para ser o próximo Presidente da República, atrapalhando o privilégio de Geisel fazer o sucessor. Segundo Delfim Netto, Geisel “bloqueou a minha escolha para governador de São Paulo por motivos puramente políticos. A idéia dele era de que eu, como governador de São Paulo, poderia atrapalhar a sucessão presidencial futura”¹⁰. Foi assim que Delfim Netto saiu do governo e tornou-se um acerbo crítico da política econômica oficial. Até que Geisel resolveu premiá-lo com a embaixada brasileira em Paris, deixando-o bem longe dos repórteres brasileiros.

Esse episódio da sucessão paulista ilustra, com eloquência, o poder enfeixado pelo general-presidente e sua falta de cerimônia em exercê-lo. Não só ele dispunha do AI-5 e de amplos poderes na órbita federal, como podia também fazer todos os governadores, e ainda os prefeitos das capitais, passando por cima das reivindicações das elites locais. Em São Paulo, Geisel resolveu dar uma demonstração de força, ignorando o candidato das elites e empurrando-lhes goela abaixo o seu candidato Paulo Egídio Martins, que tomou posse sem maiores protestos.

Uma das primeiras providências de Geisel no governo foi desmontar os mecanismos de poder econômico, que, sob o seu antecessor, convergiam para o Ministério da Fazenda. Enquanto titular dessa pasta, Delfim Netto presidia o Conselho Monetário Nacional, que ocupava uma posição central entre as agências envolvidas com a gestão da política econômica. Era lá no CMN que se resolvia grandes questões da política monetária, crédito, taxas de juros, etc. Geisel esvaziou o CMN por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico, onde ele próprio, enquanto seu presidente (do conselho),

⁹ Vide a respeito: Sebastião Velasco e Cruz, *Empresariado e Estado na Transição Brasileira, um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*, 1995, Campinas, Editora da Unicamp e Fapesp, p. 215. Um relato mais extenso da sucessão paulista em 1974 encontra-se em Carlos Estevan Martins, "O Balanço da Campanha", in Bolivar Lamounier e Fernando Henrique Cardoso (Orgs.). *Os Partidos e as Eleições no Brasil*, 1975, RJ, Paz e Terra.

¹⁰ Entrevista de Delfim Netto ao autor em julho de 1995.

arbitrava as questões econômicas que seus ministros lhe colocavam. De acordo com Sebastião C. V. e Cruz, “o que a criação do CDE faz, entre outras coisas, é mutilar o CMN em sua autonomia e no escopo de sua competência. Com o CDE fica instituído um espaço de igualdade entre os titulares das pastas econômicas, e isto significa perda apenas para quem, na ausência dela, se situava no topo das relações hierárquicas.”¹¹

O CDE reunia, todas às quartas-feiras de manhã, o Planejamento, a Fazenda, a Indústria e Comércio, mais Transporte, Minas e Energia e Interior sob a regência do próprio Presidente. Esse órgão, que já existira no passado com outra composição, permitia administrar melhor as diferenças entre Fazenda e Planejamento e facilitava a tarefa de coordenação geral de todos os ministérios, atribuída ao Planejamento. Nesses colegiados, Geisel podia assistir ao debate ao vivo das idéias e divergências de seus ministros e tomar as decisões que melhor lhe aprouvesse. Na prática, o CDE reduzia o raio de ação da Fazenda à medida em que a enquadrava numa série de decisões e diretrizes previamente discutidas. Caso contrário, a falta de orientação superior resultaria, na prática, na transferência para a Fazenda de uma série de decisões para as quais ela já possui os instrumentos na mão.

III. REIS VELLOSO: DE OFICIAL DE ADMINISTRAÇÃO A MINISTRO

O principal responsável pela elaboração e execução do II PND foi, sem dúvida, o piauiense João Paulo dos Reis Velloso. Quando, em março de 1951, o jovem Reis Velloso veio tentar a sorte no Rio de Janeiro, nem pensava em ser economista, mas apenas em arranjar um bom emprego público que lhe garantisse o sustento. Em meio a agitação do segundo Governo Vargas, a Capital da República oferecia várias oportunidades de trabalho no serviço público aos jovens menos afortunados do interior e das regiões pobres do país. O concurso no Instituto de Aposentadoria e Pensões da Indústria (IAPI), o INSS daquela época, lhe rendeu um posto de oficial de administração,

¹¹ Vide a respeito: Sebastião C.V. Cruz, op cit., p. 111.

que seria trocado por um novo concurso no Banco do Brasil, já em 1954, onde Velloso se tornaria assessor da Presidência.

Antes de sair do IAPI, Velloso esteve envolvido num incidente que quase lhe custou o emprego. No dia seguinte ao atentado da Rua Toneleiros, onde o chefe da guarda pessoal de Getúlio Vargas, Gregório Fortunati, mandara matar, sem sucesso, o incômodo jornalista Carlos Lacerda, Velloso ligou para a Tribuna de Imprensa, onde Lacerda trabalhava, apenas para obter notícias do atentado. No dia seguinte, saiu na Tribuna de Imprensa o nome de Velloso numa lista de solidariedade a Carlos Lacerda. Enquanto assessor do presidente do IAPI Afonso César, por sua vez homem de confiança de Getúlio Vargas, não ficava bem para Velloso aparecer do lado do principal desafeto do chefe do seu chefe. Colocou o cargo à disposição, mas Afonso César não o demitiu, aceitando suas explicações.

Quando Velloso prestou concurso para o Banco do Brasil, ele era um órgão de elite da administração pública, que tinha prestígio e congregava os melhores quadros da burocracia federal. Para seguir carreira no BB, era imprescindível ter na mão um diploma de economista. Velloso terminou seu curso de economia na Universidade do Estado da Guanabara em 1960, último ano do Governo Kubitschek. Um ano depois, ele era aluno do seu futuro colega e cordial antagonista no Governo Geisel prof. Mário Henrique Simonsen, primeiro no curso de pós-graduação do Conselho Nacional de Economia e depois no curso de pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

Em 1962, o jovem Velloso foi para a Universidade de Yale fazer um curso de pós-graduação, entrando em contacto com o professor James Tobin, que havia sido conselheiro econômico do presidente Kennedy e ganharia o Nobel de Economia em 1981¹². Foi aí que Velloso teve oportunidade de conhecer a economia keynesiana pelas mãos de um de seus maiores intérpretes. Enquanto conselheiro presidencial, o professor Tobin sabia juntar muito bem a teoria keynesiana com a gestão pública, tema que seria muito importante para o futuro Ministro do Planejamento.

¹² Os principais trabalhos de James Tobin são: *The American Business Creed* (1956), *National Economic Policy* (1966), *Essays in Economics: Macroeconomics* (1974), *The New Economics One Decade Older* (1974) e *Essays in Economics: Consumption and Econometrics* (1975).

Nos anos 60, Velloso mantinha-se equidistante das principais correntes de pensamento que dominavam a discussão econômica na época. De um lado, sofria a influência da corrente mais ortodoxa, descendente do monetarismo do prof. Eugênio Gudim, sediada na Fundação Getúlio Vargas do Rio. Por outro lado, era contagiado pelas idéias desenvolvimentistas que emanavam da assessoria econômica da Confederação Nacional da Indústria, chefiada, durante muitos anos, por Rômulo de Almeida, e pelas idéias da CEPAL, que possuía um escritório no Rio de Janeiro. Velloso chegou a ter aulas com Carlos Lessa, que anos depois seria um duro crítico do II PND¹³, e com a prof.^a Maria da Conceição Tavares, na FGV do Rio.

No início de 1964, alguns meses antes do golpe militar, Velloso, ainda em Yale, participava num seminário sobre economia brasileira quando conheceu um personagem que daria um impulso importante na sua carreira. Uma das mesas do seminário foi conduzida pelo embaixador brasileiro em Washington Roberto Campos, que pedira desligamento do cargo e estava de malas prontas para o Brasil. Depois do seminário, os professores do curso homenagearam Campos com um jantar, no qual Velloso sentou-se bem na frente do futuro Ministro do Planejamento. Nessa ocasião, Campos mencionou que possuía referências de Velloso fornecidas por Simonsen e por Isaac Kerstenetzky, todos da FGV-Rio. “Quando voltei ao Brasil no início de junho, diz Velloso, ao entrar em minha casa, encontrei um recado do Campos dizendo que queria falar comigo. Fui para o Piauí em férias e, quando retornei em julho, já fora requisitado ao Banco do Brasil para trabalhar no Planejamento.”¹⁴

Campos incumbiu Velloso de uma missão importante. Criar um instituto de estudos e pesquisas para subsidiar a ação do Planejamento. Foi assim que surgiu o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). Desde o princípio, o IPEA tornou-se o braço intelectual do Planejamento, fazendo diagnósticos, estudos setoriais e trabalhando

¹³ Vide a respeito: Carlos Lessa, *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 - sonho e fracasso*, Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da UFRJ, para o concurso de professor titular em Economia Brasileira, 1978.

¹⁴ Entrevista de Velloso ao autor em dezembro de 1995.

nos planos econômicos. O IPEA congregou uma equipe diversificada de bons profissionais de várias correntes teóricas, desde os professores de Berkley, da Califórnia, que possuíam idéias mais ortodoxas, até economistas mais estruturalistas, próximos da CEPAL e do desenvolvimentismo. Passaram pelo IPEA desde Albert Fishlow, Artur Candall, até um jovem economista chamado Pedro Malan. O IPEA não se resumia a fazer estudos estritamente econômicos, mas integrava o econômico com o social, resultando numa visão mais rica da problemática brasileira. Inquestionavelmente, o IPEA deu uma grande contribuição para a profissionalização do planejamento no Brasil.

Ainda em 1964, os técnicos do IPEA, sob a chefia de Velloso, seriam chamados para auxiliar na elaboração do Plano de Ação Econômica do Governo, o PAEG. O rascunho desse plano fora escrito por Simonsen, que era, na ocasião, um dos principais assessores do Ministro do Planejamento. Com alguns membros do IPEA, Roberto Campos criou um grupo informal de trabalho, que se reunia no último andar do Ministério da Fazenda, para discutir o PAEG e dar-lhes sua versão final.

Em 1967, o IPEA faria uma avaliação crítica dos rumos da política econômica praticada no apagar das luzes do Governo Castelo Branco. É que, desviando-se do curso mais brando do PAEG em seus primeiros anos, Bulhões e Campos puseram em prática em 1966, o último ano de sua gestão, um programa de estabilização ortodoxo, que causara grandes traumas na economia brasileira. Sem contemporizar com os ministros que estavam de saída, o IPEA apontou a excessiva contenção do crédito havida em 1966, e sua infeliz combinação com taxas de juros elevadas, tarifas públicas hipercorrigidas, carga fiscal aumentada e tudo o mais que poderia baixar as taxas de crescimento, diminuindo o mercado consumidor, arrojando salários e promovendo uma brutal transferência de renda do setor privado para o público.

Dessa maneira, o diagnóstico do IPEA forneceu o fundamento teórico que o Governo Costa e Silva precisava para abandonar a política recessiva e implementar um plano de desenvolvimento iminentemente expansivo. O novo Ministro do Planejamento Hélio Beltrão endossou o diagnóstico do IPEA e mandou fazer o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), erroneamente atribuído a Delfim Netto, então responsável pela Fazenda. Beltrão reunia um certo prestígio quando foi recrutado para assumir o

Planejamento do Governo Castelo Branco e imprimiu a sua marca no PED, que preconizava a defesa e o fortalecimento da empresa privada nacional, a formação de um mercado de massas e a diminuição da pressão tarifária e tributária do governo sobre o setor privado. Esses princípios, um tanto mais nacionalistas que os do PAEG, eram perfeitamente compartilhados pelo Ministro da Fazenda, que não teve dificuldades em pô-los em prática. Sintomaticamente, pouco falamos, até agora, das diretrizes econômicas emanadas do próprio chefe do Governo, o general de 4 estrelas Arthur da Costa e Silva.

Indiscutivelmente, a política econômica não era o forte do novo general-presidente. Entretanto, ele possuía a clareza de que era preciso abandonar a estratégia econômica extremamente antipática de seu antecessor, passar uma borracha na recessão, nas falências e concordatas e no desemprego, e relançar o país nos rumos do desenvolvimento. No que foi, aliás, plenamente atendido por seu competente Ministro da Fazenda, que recebeu carta branca para por isso em prática. De resto, Costa e Silva delegava as questões econômicas ao talento de seus infatigáveis ministros.

Ainda antes de encerrar a Gestão Bulhões-Campos, o IPEA elaborou o Plano Decenal de Desenvolvimento, encomendado pelo próprio Ministro do Planejamento, que tinha intenção de prolongar o alcance de sua gestão para o futuro, mas que foi solenemente ignorado pelo governo que assumiu em março de 1967. Mesmo o PED, que vinha respaldado no prestígio do Ministro do Planejamento Hélio Beltrão, foi colocado para escanteio pela habilidade do Ministro da Fazenda, que foi ocupando espaço até assenhorear-se do leme da política econômica. A rigor, a Fazenda monitorou a política econômica por meio do controle dos preços, dos salários e da taxa de juros. Condição para a expansão da economia com crédito abundante, recursos externos e toda a sorte de facilidades para o empresariado, que fizeram as delícias do “milagre”. Geralmente, os analistas nem percebem que o PED não saiu do papel, porque suas diretrizes gerais de retomada do crescimento e expansão da economia foram alcançadas por meio da política de curto prazo do Ministério da Fazenda.

De qualquer maneira, Delfim Netto tomou conta da gestão econômica, colocando o Planejamento em segundo plano, tanto no Governo Costa e Silva quanto no Médici.

Mesmo o I Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado sob a coordenação de Velloso, então Ministro do Planejamento de Médici, não saiu do papel. Delfim Netto não precisava do IPEA porque tinha sua própria assessoria econômica da FEA-USP, que lhe dava o respaldo suficiente para ele assenhorear-se da política econômica do Governo Médici.

Enquanto Delfim reinava na Fazenda, Velloso sobreviveu no Planejamento, graças a um comportamento discreto e ao rebaixamento desse órgão a um ministério comum, até inferior aos demais, que pelo menos possuía projetos próprios. Porém, quando Geisel o convidou para continuar no Ministério, ele sabia como ninguém o que devia ser feito para fortalecer a posição do Planejamento e conseguiu elevar seu *status*, ainda antes de começar o governo.

Entretanto, Velloso iria compartilhar o exercício da gestão econômica do Governo Geisel com Mário Henrique Simonsen, o futuro Ministro da Fazenda, e, secundariamente, com Severo Gomes, o empresário paulista dos Cobertores Paraíba, membro do Conselho de Administração do Banco Mercantil, que já fora Ministro da Agricultura de Castelo Branco e agora ia para a pasta da Indústria e Comércio. Por mais que seja investida de prestígio, a Indústria e Comércio sempre será caudatária dos seus colegas da Fazenda e do Planejamento. Severo Gomes fez o que pode para imprimir uma posição mais nacionalista ao Governo Geisel, mas acabou demitido antes do fim do governo. Severo Gomes não se contentava em estabelecer algumas vantagens para as empresas nacionais. Queria formalizar uma distinção mais nítida entre empresas nacional e estrangeira e colocar diferenças de tratamento que não eram toleradas por seus colegas de Ministério.

IV. SEVERO GOMES: DA DIREITA PARA A ESQUERDA

O empresário dos Cobertores Paraíba e fazendeiro Severo Gomes teve uma trajetória política curiosa. Começou defendendo interesses conservadores e terminou ao lado do decano da democracia Ulisses Guimarães, morrendo com ele numa queda de helicóptero que os trazia de volta de um feriado em Angra dos Reis. Em 1964, Severo Gomes foi ocupar o cargo estratégico de diretor da carteira agrícola do Banco do Brasil, portanto responsável pelo financiamento de um setor econômico ainda muito importante da

economia brasileira. Assessorado pelo professor da Faculdade de Economia e Administração da USP Antônio Delfim Netto, Severo Gomes fez uma cruzada contra o Estatuto da Terra elaborado por nada mais, nada menos do que o Ministro do Planejamento Roberto Campos. Para Severo Gomes, o Estatuto era excessivamente avançado, o que o colocava, pelo menos nessa questão, à direita de Roberto Campos.

O fato é que Castelo Branco gostou tanto da argumentação do diretor do Banco do Brasil e empresário paulista, quando este o procurou para derrubar o Estatuto da Terra, que, nos últimos meses de seu governo, quando caiu o Ministro da Agricultura, colocou-o em seu lugar, e o Estatuto nunca saiu do papel. No Governo Geisel, vamos encontrar o Ministro da Indústria e Comércio Severo Gomes colocando-se numa posição cada vez mais nacionalista e entrando em choque com seus colegas de Ministério. Assim, em 1975, enquanto Velloso e Simonsen tinham ido a um seminário para investidores estrangeiros em Salzburg, na Áustria, para vender uma boa imagem do Brasil e atrair novos empreendimentos, Severo Gomes fazia críticas ao papel do investimento estrangeiro no Brasil. A questão foi levada ao Conselho de Desenvolvimento Econômico, que desempatou a questão contra Severo, aprovando um documento escrito por Simonsen que colocava uma posição mais simpática ao capital estrangeiro do que aquela esgrimida pelo Ministro da Indústria e Comércio. É bom esclarecer que Velloso, Simonsen e, principalmente, o próprio Geisel estavam longe de ostentar uma posição que a esquerda chamaria de entreguista. Muito pelo contrário. No programa econômico do Governo Geisel estava inscrito o fortalecimento da indústria nacional para dar maior equilíbrio ao dito tripé formado pelo setor estatal, setor privado estrangeiro e privado nacional, do qual Maria da Conceição Tavares tanto falava. Sem, no entanto, excluir a preciosa colaboração do capital externo para trazer o volume de poupança suplementar, imprescindível para viabilizar um ritmo de investimento maior.

O próprio Geisel defendia posições mais nacionalistas e teve várias ocasiões de se indispor com os Estados Unidos, como, por exemplo, na questão nuclear, quando optou por fazer um acordo com a Alemanha, contrariando os interesses dos americanos. O presidente Carter, que assumiu a Presidência dos Estados Unidos em 1976, teve a petulância de enviar o secretário de Estado adjunto Warren Christopher para o Brasil para exigir do governo o cancelamento do acordo, no que foi solenemente ignorado por Geisel.

Ao sair do governo, Severo Gomes foi se afastando de seus antigos companheiros da Arena e acabou se filiando ao MDB, o partido oficial de oposição, pelo qual se tornaria senador. Ainda no Ministério Geisel, Severo Gomes já flertava com a esquerda e contava entre as suas amizades com diversos membros do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), um dos baluartes da resistência contra a ditadura militar. Um de seus interlocutores favoritos era o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, que nos bastidores assessorava o MDB juntamente com outros colegas de CEBRAP. O apoio de Severo Gomes à esquerda não era apenas verbal, mas traduzia-se na abertura de canais de participação em Brasília e mesmo no financiamento de projetos e contratação de consultorias, com as quais ele ajudava entidades costumeiramente com poucos recursos como o CEBRAP.

Severo Gomes não teve um passado acadêmico como Simonsen e veio adquirindo suas idéias ao longo de sua militância política. Ao morrer, deixou apenas um livro, *Tempo de Mudar*¹⁵, que ilustra seu pensamento a respeito das principais questões político-econômicas da época.

V. MÁRIO HENRIQUE SIMONSEN E O INTERVENCIONISMO MODERADO

Severo Gomes até podia incomodar, mas não era dele que Velloso devia sentir qualquer ameaça ao II PND e ao comando da economia. O problema estava localizado na Fazenda, que possuía o controle das taxas de juros, do crédito e de outros mecanismos que, de fato, poderiam alterar o rumo da política econômica. A sorte é que Mário Henrique Simonsen não tinha a mesma vontade centralizadora de seu antecessor na Fazenda. Na verdade, Simonsen até tinha uma trajetória intelectual semelhante à de Delfim Netto, ambos professores e pesquisadores ligados ao empresariado, porém ostentava uma personalidade bastante diferente, conforme pode ser observado por sua biografia.

Simonsen começou a se interessar por economia quando estava no terceiro ano da Escola Nacional de Engenharia, em plena era JK, lendo *Princípios de Economia*

¹⁵ Editora Global, 1977, Porto Alegre.

Monetária, a obra principal de Eugênio Gudín, que era primo-irmão de seu pai. Talvez aí esteja a origem de uma marcada simpatia pelo monetarismo que ele jamais perdeu ao longo de sua carreira. Entretanto, sua atuação prática e mesmo os trabalhos teóricos indicam um economista menos ortodoxo do que nos autoriza a supor a fama que ele adquiriu em todos esses anos de militância econômica. Formado nos quadros da FGV do Rio, Simonsen foi iniciado na gestão pública por Campos e Bulhões, que o levaram para o Governo Castelo Branco. Antes de 1964, Simonsen já mantinha uma grande afinidade ideológica com Roberto Campos e um estreito relacionamento profissional, tendo trabalhado com ele no escritório de consultoria Consultec e na Associação Nacional de Programação Econômico-Social (ANPES), uma das tantas associações formadas por banqueiros e empresários que se opunham ao Governo Goulart¹⁶. A Sociedade Civil de Planejamento e Consultas Técnicas Ltda., a célebre Consultec, era um dos escritórios de consultoria mais concorridos da época que prestava preciosos serviços às empresas nacionais e principalmente estrangeiras, que queriam obter empréstimos do BNDE, empurrar a aprovação de acordos comerciais, fazer negócios com o governo e todo o tipo de transações que exigiam muitos amigos influentes e bons canais de comunicação com a burocracia governamental¹⁷. Na primeira metade dos anos 60, os contatos com o Governo não constituíam problema para a Consultec, que era regularmente contratada por órgãos federais para preparar projetos de lei, decretos e até discursos proferidos pelas autoridades governamentais.

Em 1962, a Consultec teve uma importante experiência no campo do planejamento governamental quando preparou o programa econômico apresentado ao Congresso pelo primeiro-ministro Tancredo Neves. Quadros técnicos de alto nível é que não faltavam a esse escritório de consultoria, que contava, entre outros, com os serviços do então embaixador Roberto Campos, ex-diretor e superintendente do BNDE e futuro Ministro do Planejamento; Octávio Bulhões, diretor da SUMOC e futuro Ministro da Fazenda; Dênio Nogueira, da FGV, como os outros dois, e futuro Presidente do Banco Central; J. L. Bulhões Pedreira, advogado tributarista, consultor do BNDE, diretor da Rede Ferroviária Federal e de concessionárias da Hanna Mining, que operacionalizaria o

¹⁶ Vide a respeito: René Armand Dreifuss, *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*, Petrópolis, Vozes, 1981, p. 425.

¹⁷ Para um panorama completo das atividades da CONSULTEC, vide René Armand Dreifuss, *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*, Petrópolis, Vozes, 1981, p. 83.

instituto da correção monetária, em 1964, a pedido de Campos e Bulhões; Lucas Lopes, que havia sido Ministro dos Transportes de Café Filho, superintendente do BNDE e Ministro da Fazenda de Juscelino Kubitschek, além do jovem Mário Henrique Simonsen, que costumava assessorar Roberto Campos.

Mesmo antes de assumir o Ministério do Planejamento em 1964, Roberto Campos e, sobretudo, o seu assessor Mário Henrique já tinham esboçado um elenco de reformas e propostas que constituíam os fundamentos do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) de Castelo Branco. Já no Ministério, Campos encarregou Simonsen de redigir a parte macroeconômica do PAEG e, principalmente, o capítulo que contém a fórmula de reajustes salariais.

No longo *intermezzo* em que ficou afastado do Executivo, durante os Governos Costa e Silva e Médici, Simonsen escreveu alguns livros, onde expôs com clareza suas idéias e suas predileções programáticas. Seus trabalhos mais importantes são *Brasil 2001* de 1969, *Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque* de 1970 e *A Nova Economia Brasileira*, escrito em parceria com Roberto Campos em 1974. Ultimamente, em fins de 1995, Simonsen publicou *30 Anos de Indexação*, onde ele faz uma espécie de *revival* da política econômica desde o PAEG até o presente.

Em *Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque*, Simonsen deixa claro qual é o seu modelo econômico predileto, que ele iria tentar aplicar ao longo de sua carreira. Nesse livro, ele monta um modelo que faz uma curiosa combinação de ingredientes keynesianos com componentes monetaristas, resultando numa concepção intervencionista moderada. E aqui convém explicar melhor os conceitos, para evitar maiores confusões que usualmente surgem quando se lida com termos como ortodoxia, heterodoxia, intervencionismo, liberalismo, estruturalismo e outras palavras como essas que abundam nos textos de economia.

Grosso modo, o pensamento econômico se dividiu em dois grandes modelos sob os quais podemos agrupar as várias correntes e seus seguidores. De um lado, temos o modelo liberal ortodoxo, que descende de Smith, Ricardo, Mills e demais fundadores da economia política, passando por Walras, com seu modelo de equilíbrio geral, por

Marshall e demais neoclássicos, recebe uma importante contribuição do austríaco Wicksell e vai desembocar em Friedman¹⁸. É ortodoxo porque acredita que o mercado consegue regular por si só as relações econômicas e conduzir o sistema ao equilíbrio de pleno emprego, desde que não haja maiores interferências do Estado. Portanto, é liberal porque prega a liberdade dos agentes econômicos para realizarem as transações de acordo com seus interesses individuais, de ir e vir em todos os países, de fixar preços, decidir investimentos e assim por diante, porque isso conduziria ao equilíbrio econômico e ao crescimento. Essa vertente liberal encontrou na teoria quantitativa da moeda a fundamentação para delimitar a forma de intervenção do Estado sobre o tecido econômico. Sob essa ótica, a intervenção do Estado está centrada na regulação do agregado monetário porque o controle do fluxo de meios de pagamento é capaz de determinar a taxa de juros, o nível de investimentos e o nível da demanda, vale dizer, as principais variáveis econômicas. Dessa maneira, a política monetária é a intervenção estatal *por excellence* dos ortodoxos liberais.

Por outro lado, temos o modelo intervencionista heterodoxo, que surge com os economistas socialistas do século XIX, mas se consolida com a revolução keynesiana e vai desembocar em Hicks, no modelo de crescimento de Harrod e Domar, em Solow e em outros pensadores keynesianos. Essa vertente julga que o mercado é importante para a economia capitalista, porém insuficiente para engendrar o equilíbrio de pleno emprego de fatores e maximizar o crescimento necessário para ocupar a mão-de-obra e alcançar as taxas desejáveis de desenvolvimento. É heterodoxa porque critica a concepção clássica ortodoxa de equilíbrio geral e propõe uma maior intervenção do Estado para compensar as deficiências do mercado. Portanto, é intervencionista e, na sua versão para países atrasados, desenvolvimentista, e privilegia a utilização da política fiscal como forma de intervenção do Estado, colocando menos ênfase na política monetária.

¹⁸ Uma outra vertente dessa corrente liberal é a escola das expectativas racionais ou nova economia clássica de R. Lucas e T. Sargent que, para os efeitos desse trabalho, não merece destaque porque se amolda aos princípios gerais da corrente liberal.

De que lado se situa a teoria e a atuação prática de Mário Henrique Simonsen? Logo nas primeiras páginas do livro *Inflação...*, Simonsen declara-se a favor de uma política econômica gradualista para combater a inflação, como aquela praticada no PAEG, que se opõe ao tratamento de choque proposto pelos organismos financeiros internacionais como o FMI, este último mais afinado com os princípios da ortodoxia. O chamado tratamento de choque consiste no clássico corte drástico dos gastos públicos para equilibrar o orçamento, acompanhado da rápida elevação das taxas de juros e redução dos salários, que, fatalmente, traria recessão e desemprego, sem necessariamente baixar a inflação. Simonsen se opõe a essa tradicional estratégia ortodoxa, argumentando que a eliminação imediata dos déficits públicos implicaria uma mutilação indesejável dos investimentos do setor público. E a redução ou o congelamento dos salários “seria de considerar-se socialmente indesejável”, tanto quanto o aumento do desemprego, tendo em vista o crescimento explosivo da população brasileira e a insuficiência da criação de empregos no biênio 1962-1963. Portanto, as agências financeiras externas bem ou mal tiveram de engolir a “heterodoxia brasileira”, diz Simonsen¹⁹.

Essa observação de Simonsen contra as agências financeiras internacionais não deve sugerir, entretanto, que ele tenha se tornado um heterodoxo radical. Na verdade, ele combina elementos importantes da ortodoxia, que se serve da política monetária como um dos principais instrumentos de intervenção do Estado, com uma política fiscal ativa e mesmo uma política de rendas, a ponto de admitir controles de preços e salários e, em casos extremos, até mesmo de congelamentos.

Simonsen adota alguns aspectos da Teoria Quantitativa da Moeda, a rigor, o grande núcleo teórico da teoria neoclássica, porém não em sua versão primitiva, mas com as sofisticções de Wicksell, Friedman e mesmo de Keynes. Não há espaço, nesse trabalho, para uma explicação detalhada desse desenvolvimento teórico da teoria quantitativa, à qual Simonsen acrescenta sua marca pessoal²⁰. O que resulta é um modelo teórico misto, que atribui um peso fundamental à oferta dos meios de pagamento, em nível de gastos do governo e aos patamares dos juros enquanto condicionantes do nível inflacionário. Em outras palavras, a expansão monetária e o comportamento dos gastos

¹⁹ Mário Henrique Simonsen, *Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque*, RJ, APEC Editora, 1970, p. 11.

²⁰ Uma explicação detalhada da trajetória da teoria quantitativa e as preferências de Simonsen podem ser encontradas em *Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque*, op. cit., particularmente nos capítulos III, IV e V.

públicos condicionam, em grande medida, o nível da demanda global da economia e, portanto, a evolução dos preços. Admite, porém, a ocorrência de preços administrados, gerados por segmentos oligopolistas do mercado, que não podem ser tratados com meras medidas de política monetária. Portanto, existe um segmento não-concorrencial no mercado que não responde às práticas monetárias de controle de preços e combate a inflação²¹.

Simonsen desenha um modelo de estabilização para combater a inflação, que se vale tanto de conceitos ortodoxos quanto de heterodoxos, como também contém uma importante contribuição teórica para o pensamento econômico brasileiro. Segundo ele, a inflação é o resultado de três componentes: a autônoma, a de realimentação e a de regulação pela demanda. A componente autônoma, diz ele, é aquela que independe da inflação passada, sendo determinada por fatores institucionais, tais como reajustes arbitrários de salários, da taxa de câmbio, de impostos indiretos, ou de natureza acidental, como aqueles provenientes das más safras e outros problemas dessa natureza²². A segunda componente é a de realimentação inflacionária, que nada mais é que a inflação passada que se projeta para o presente. Esse conceito é a base para a teoria da inflação inercial, que seria desenvolvida anos depois pelos economistas do Cruzado. A rigor, não se trata exatamente de um conceito novo, pois podia ser encontrado pelo menos desde os anos 20 em vários textos de economia. O processo de realimentação inflacionária, conforme foi inicialmente conhecida a inércia, surgiu a partir da espiral salários preços, e é costumeiramente atribuído pelos segmentos mais conservadores a indexação dos salários. Portanto, tanto a indexação, quanto a realimentação inflacionária já eram conhecidas em outros países. Porém, em nenhum outro lugar ela foi tão desenvolvida quanto no Brasil, graças a um longo período de inflação alta e ricos

²¹ "Vários economistas têm observado que a culpa das pressões inflacionárias de custo não pode ser exclusivamente atribuída às reivindicações salariais. No mundo moderno não apenas os salários são administrados institucionalmente. Também, com a crescente participação dos oligopólios, as margens de lucro costumam ser fixadas *a priori*, sem estreita relação, pelo menos a curto prazo, com a mudança das condições de mercado. Se essas margens forem exageradas, poderá ocorrer uma alta de preços que mereceria o título de "inflação de margens de lucro (*mark-up inflation*)". Mário Henrique Simonsen, *Inflação:...*, op cit., p. 120.

²² Vide a respeito: Mário Henrique Simonsen, *Inflação:...*, op cit., p. 127.

mecanismos de indexação, a ponto de dar margem a uma teoria da inflação inercial. E Simonsen pode, sem dúvida, ser considerado um pioneiro desse conceito, tendo aberto caminho para os outros teóricos dessa questão. Aliás, ele acaba de publicar o trabalho *30 Anos de Indexação* (1995), que faz um apanhado da história da inércia inflacionária no Brasil. Grosso modo, a realimentação inflacionária consiste num processo de reajustes contínuos de preços, ocasionados pela tentativa que fazem os agentes econômicos de reconstituírem ou aumentarem sua participação na renda, ameaçada pela inflação passada. Em outros termos, os preços sobem para compensar os aumentos de salários ou recompor as margens de lucro das empresas, enquanto os salários sobem para recompor o aumento do custo de vida, ocasionado pelos aumentos de preços e assim sucessivamente. E todas essas revisões de preços e salários tornam-se sistemáticas e automatizadas pela legislação sobre correção monetária²³. Em terceiro lugar, vem a inflação de demanda que é bastante conhecida e dispensa maiores definições. Quando, em função desses mecanismos, a inflação recrudesce e atinge patamares perigosos, deve-se combatê-la com programas de estabilização. E aí entra em cena o controle de preços e salários porque, como o próprio Simonsen diz, fica cada vez mais difícil encontrar programas de estabilização que não contenham controle de preços. Nos tratamentos de choque heterodoxos, é inevitável o controle de preços. Porém, mesmo nas experiências gradualistas, como aquelas que Simonsen parece simpatizar, “não são poucos os preços que passam a depender de autorização governamental para qualquer reajuste”²⁴. O Brasil não fugiu à regra, diz Simonsen. “Desde 1964, além das tradicionais incursões da SUNAB no controle dos preços dos gêneros de primeira necessidade (que se estende a itens como ingressos de cinemas, etc.) tivemos um crescente controle de preços industriais, primeiro pelo sistema de adesão voluntária da Portaria 71 do Ministro da Fazenda em 1965, depois pela CONEP (Comissão Nacional de Estabilização de Preços) e mais adiante pela CIP (Comissão Interministerial de Preços)”²⁵. E as decisões do Ministro da Fazenda Delfim Netto e do Conselho Monetário Nacional por ele presidido, em 1971, de forçar a baixa dos juros cobrados pelas instituições financeiras, se enquadravam nessa mesma filosofia, argumenta Simonsen.

²³ Vide a respeito: Mário Henrique Simonsen, *Inflação:...*, op. cit., p. 128.

²⁴ Mário Henrique Simonsen, *Inflação:...*, op. cit., p. 139.

²⁵ Idem, *ibidem*, p. 139.

Para o economista ortodoxo, prossegue o raciocínio de Simonsen, os controles de preços parecem inomináveis heresias que tendem, a médio prazo, a gerar as mais graves distorções na alocação de recursos. Nesse sentido, diz ele, “a experiência dos vinte anos seguintes à Segunda Guerra Mundial nos foi bastante ilustrativa. O controle de preços alimentícios pela COFAP levou à proliferação das filas, do câmbio negro e da corrupção. O semicongelamento dos aluguéis pela lei do inquilinato provocou uma crise habitacional sem precedentes e acabou reduzindo à mingua a atividade na construção civil. O controle da taxa de câmbio nos transformou, até 1963, em nação permanentemente deficitária no balanço de pagamentos, deixando-nos em várias épocas à beira da insolvência internacional. A limitação da taxa de juros pela lei da usura excitou o superendividamento das empresas, provocando o desaparecimento do mercado de crédito de longo prazo e retardando o desenvolvimento do mercado de capitais. O controle das tarifas dos serviços de utilidade pública, com base no critério da remuneração das concessionárias pelo custo histórico nominal, foi a causa de repetidos racionamentos, da crescente estatização dos investimentos no setor e, em muitos casos (como no dos telefones), de incrível deterioração dos serviços.”²⁶

Apesar de todos esses argumentos simpáticos à liberdade de preços, há, contudo, circunstâncias em que o controle se impõe e deve ser exercido pelo Governo. Porque, num programa de estabilização monetária, o controle de preços pode ser a fórmula mais simples de reduzir o coeficiente de realimentação. E uma inflação crônica e crescente, como a que se verificou no Brasil até 1964, tende a gerar um elevado coeficiente de realimentação. Logo, parece indispensável, como uma das primeiras providências de um plano de estabilização, forçar a ruptura desse coeficiente de realimentação.

Como conseguir essa baixa, pergunta-se Simonsen? Em primeiro lugar, por meio da indução psicológica, convencendo os agentes econômicos de que a inflação vai acabar ou, pelo menos, baixar substancialmente. Essa é uma arma que deve ser usada em qualquer programa de estabilização. Entretanto, não se deve esperar uma grande reação a esses argumentos de uma geração habituada à inflação e às promessas frustradas do governo em debelá-la. Portanto, restam duas alternativas. A primeira é a clássica crise

²⁶ Idem, *ibidem*, p. 139/140.

de estabilização, que pretende romper o coeficiente de alimentação inflacionária por meio de uma penosa contração das atividades, deixando seqüelas sociais indesejáveis. E a segunda alternativa é o controle de preços, que não carrega esses inconvenientes²⁷. Portanto, num programa de estabilização monetária “os controles de preços se podem justificar como um artifício destinado a forçar a baixa do coeficiente de realimentação, tornando mais próximo da viabilidade o objetivo da estabilização sem crise.”²⁸

Podemos observar aqui, com bastante antecipação, os fundamentos de uma teoria de inflação inercial, com os mecanismos para combatê-la. Simonsen não só justifica o controle de preços, que vinha sendo amplamente praticado pelo então Ministro da Fazenda Delfim Netto, como antecipa, com bastante antecedência, a possibilidade de choques de preços ou dos congelamentos, como eles viriam a ser praticados a partir de 1986.

Naturalmente, não se pode chamar de ortodoxo a um economista que prega uma política de rendas para combater a inflação, mesmo que ele continue atribuindo papel decisivo à política monetária. Afinal, diz Simonsen, o controle dos meios de pagamentos é o mais imprescindível dos ingredientes de qualquer programa de estabilização. O controle de preços deve ser comedido, limitado no tempo e deve abranger, sobretudo, os setores oligopolistas, não tendo razão para se estender àqueles em que prevaleçam condições satisfatórias de concorrência.

Foi munido com essa bagagem teórica que Simonsen foi comandar o Ministério da Fazenda do Governo Geisel. Na verdade, o dia-a-dia da política econômica que competia a esse importante Ministério estava parametrado pelas grandes metas macroeconômicas definidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento, desenvolvidas no Planejamento.

²⁷ "A lógica dessa solução é facilmente compreensível, diz Simonsen. Com a persistência da inflação, os produtores se habituam a reajustar sistematicamente os preços, carregando-os inclusive com margens de lucro justificáveis numa época de alta violência de custos (quando boa parte dos lucros se torna meramente ilusória), mas não numa fase de preços estáveis ou moderadamente ascendentes. Para demovê-los dessa prática o Governo só tem duas alternativas: ou os expõe à decepção do mercado, induzindo-os a conter os preços pela recessão das vendas, ou contorna esse mecanismo antecipando-se ao mercado e controlando preços de modo a impedir (ou pelo menos suavizar) a crise de transição." Mário Henrique Simonsen, *Inflação:...*, op. cit., p. 141.

²⁸ Idem, *ibidem*, p. 141.

VI. II PND E A POLÍTICA MACROECONÔMICA DO GOVERNO GEISEL

Quando, em março de 1974, o general Emílio Garrastazu Médici entregou a faixa presidencial para o seu sucessor, a era do “milagre econômico” já estava chegando ao fim. Depois de cinco anos de um crescimento fulgurante, o cenário econômico começava a ser turvado por uma série de problemas, que iriam se avolumar nos próximos anos. A inflação abandonava a sua trajetória descendente e voltava a subir, impulsionada por um aquecimento de quase todos os setores da economia brasileira. Porém, era no *front* externo que apareciam com mais eloquência os limites do modelo econômico em vigor. O choque do petróleo de fins de 1973, elevava substancialmente, não só os preços do petróleo e de seus derivados, como também da vasta gama de matérias-primas, bens intermediários e bens de capital, cujas importações massivas alimentavam o *boom* brasileiro. O resultado apareceria no balanço de pagamentos de 1974, que apresentaria um rombo comercial de US\$ 4,69 bilhões e um déficit em conta corrente na casa dos US\$ 7,12 bilhões.

Esse foi o quadro encontrado pelo Governo Geisel e em função do qual ele deveria definir sua estratégia econômica para os próximos anos. O crescimento econômico baseado na expansão acelerada do setor de bens de consumo duráveis fazia água porque esbarrava nos seus limites internos e externos.

Antes do choque de petróleo, as contas externas brasileiras estavam relativamente equilibradas, graças, em parte, à grande liquidez do mercado financeiro internacional, que oferecia empréstimos abundantes a taxas de juros diminutas. Delfim Netto não se fez de rogado ao estimular o endividamento da economia brasileira, lançando mão da poupança externa fácil e barata para azeitar o crescimento exponencial do “milagre”. A rigor, não havia propriamente escassez de poupança interna, uma vez que a reforma financeira feita por Campos e Bulhões e completada pelo próprio Delfim Netto ampliara consideravelmente a capacidade de captação financeira e de geração de recursos para investimentos com a implantação do Sistema Financeiro da Habitação, com o estímulo aos bancos comerciais, aos bancos de investimento e, fundamentalmente, com a criação das ORTNs. Entretanto, havia muitas empresas estrangeiras no país, participando do

boom do “milagre”, que preferiam utilizar empréstimos externos para viabilizar seus investimentos, e mesmo empresas nacionais que se aproveitaram das facilidades que o governo concedeu para a tomada de crédito no exterior, por meio da famosa Resolução 63 e da Lei nº 4.131. De acordo com esses dispositivos, as instituições financeiras localizadas no Brasil poderiam captar recursos no exterior e repassá-los para as empresas brasileiras. Segundo Paulo Daviddoff, essas facilidades levaram a um endividamento excessivo e desnecessário, que está na raiz da vulnerabilidade financeira da economia brasileira nos anos 80²⁹. De acordo com ele, foi essa facilidade pelo crédito externo que elevou o patamar da dívida externa brasileira de US\$ 3,8 bilhões, no qual ela se encontrava estacionada durante quase toda a década de 60, para US\$ 12,6 bilhões no final de 1973. Boa parte desse ingresso de capital externo serviu apenas para engordar as reservas internacionais, que chegaram a US\$ 6,1 bilhões no final de 1973, uma vez que a expansão das exportações dava conta de manter equilibrada a balança comercial.

De fato, até 1973, o grande estímulo às exportações, que haviam crescido a uma taxa anual de quase 25%, permitia até mesmo superávits na balança comercial, deixando o déficit circunscrito às transações correntes. Porém, com a quadruplicação dos preços do petróleo e a conseqüente reação dos preços dos bens de produção exportados pelos países avançados, a conta sobrou mesmo para países como o Brasil, que importava uns e outros. Foi assim que a importação de bens de produção constituiu-se no principal gargalo externo do crescimento brasileiro.

Mas as coisas não andavam muito melhor no *front* doméstico. Após um crescimento espetacular de todo o complexo industrial de bens duráveis de consumo, por quase 6 anos seguidos, o mercado dava sinais de saturação. Por um lado, esses produtos tornavam-se caros devido ao esgotamento da capacidade ociosa e a deseconomia de escala que acompanhava a sucessiva expansão da produção, principalmente depois que a matéria-prima importada e, sobretudo, os combustíveis sofreram o impacto dos preços do petróleo. E fora justamente a indústria automobilística que capitaneava o pólo de duráveis e crescera à taxa espetacular de 25% ao ano durante esse período, inundando o mercado de carros brasileiros.

²⁹ Vide a respeito: Paulo R. Daviddoff Cruz, *Dívida Externa e Financiamento de Longo Prazo na Economia Brasileira do pós-guerra*, Campinas, Unicamp, agosto de 1993, mimeo.

A essa altura, as casas dos brasileiros de classe média já estavam abarrotadas de geladeiras, fogões, batedeiras e outros eletrodomésticos, avidamente produzidos pela indústria eletroeletrônica nacional. As famílias um pouco mais abastadas ostentavam o segundo carro na garagem, e mesmo os estratos de baixa renda haviam conseguido participar da festa do consumo de televisores e outros bens duráveis. Entretanto, a capacidade de endividamento dos brasileiros estava atingindo o seu limite e o crediário, largamente utilizado nesse período, não poderia continuar sustentando, por muito mais tempo, essas elevadas margens de consumo.

Ainda no final de 1973, as fábricas não davam conta das encomendas, e já começavam a disputar matérias-primas e componentes, provocando uma elevação dos preços. A escassez de matérias-primas era geral nos vários ramos da indústria. Faltava desde aços fundidos, forjados e metais não-ferrosos, até alumínio, celulose, fertilizantes e outros produtos químicos. Faltavam também fibras naturais e fios químicos para a indústria têxtil, peças de reposição de automóveis e até mesmo embalagens para acondicionar todas essas mercadorias vendidas.

Eram evidentes os sinais de esgotamento do padrão de acumulação de bens duráveis. Diante desse quadro, o novo governo que assumia em 1974 tinha diante de si um sério dilema. Fazer um ajuste conservador, nos moldes sempre sugeridos pelo FMI, e promover aquela recessão geral, de eficácia duvidosa, porém infalível para desgastar qualquer governo. Ou promover outro tipo de ajuste que viabilizasse a continuação do crescimento. Este último foi o caminho trilhado pelo Governo Geisel com o II PND, conforme muito bem destacaram Antônio Barros de Castro e Francisco E. P. de Souza³⁰.

Não havia, por parte dos artífices do II PND, qualquer preconceito ou algum *parti pris* contra a indústria automobilística ou fábricas de eletroeletrônicos³¹. Havia, isto sim, a necessidade de fazer um ajuste aos novos tempos de combustíveis caros e importações onerosas. Será que para isso o Governo Geisel precisava implantar um novo padrão de industrialização ou apenas bastava dar os passos subseqüentes para completar o padrão

³⁰ Vide a respeito: Antônio Barros de Castro e Francisco Pires de Souza em *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, RJ, Paz e Terra, 1985.

³¹ Entrevista de João Paulo dos Reis Velloso ao autor.

de industrialização em vigor no Brasil desde os anos 50? Os problemas da balança comercial indicavam uma forte dependência de bens de produção do país. Portanto, depois de um longo período de substituição de bens de consumo duráveis e não-duráveis, era hora de atacar a substituição de insumos básicos e bens de capital. Em parte, era uma decorrência natural do longo processo iniciado no passado. Em parte, essa fase estava sendo moldada pelas dificuldades imediatas com as quais se defrontava a economia brasileira nessa segunda metade dos anos 70. Afinal, fora a expansão da indústria de bens duráveis e as obras de infra-estrutura que o governo estava construindo, como estradas, hidroelétricas, etc., que condicionaram uma ampliação do consumo dos produtos da indústria química, siderúrgica e metalúrgica. Faltava celulose para as embalagens, fibras naturais e fios químicos para a indústria têxtil, combustíveis e peças de reposição para os automóveis e assim por diante. Faltavam também máquinas e equipamentos seriados e sob encomenda, tudo de acordo com um estudo que o IPEA fizera sobre a estrutura industrial brasileira desde meados dos anos 70, sob a orientação do já Ministro do Planejamento Reis Velloso.

Portanto, a economia brasileira já apresentava uma deficiência estrutural de certas matérias-primas, bens intermediários e de capital, que apenas foi exacerbada pelo *boom* do “milagre” e pelo choque de petróleo. Naturalmente, isso implicou um arrefecimento das espetaculares taxas de crescimento do complexo de bens duráveis de 1974 em diante e na sua substituição pelo setor de bens de produção enquanto carro-chefe da economia brasileira nesse período.

De acordo com Velloso, “A crise do petróleo pôs esse mundo de pernas para o ar. E, certamente, o Brasil iria ter de encontrar um outro caminho para continuar crescendo rapidamente. Porque se mantivesse a estrutura industrial e a estrutura de importações que tinha até então, ele simplesmente estava inviabilizado com os novos preços do petróleo.

Nós já havíamos estudado o problema da estrutura industrial brasileira desde meados de 1973. As duas coisas (a crise do petróleo e o estudo do IPEA) concluíram no sentido de que se tentasse um programa que realmente permitisse ao país voltar a crescer rapidamente, mas dentro da nova realidade do petróleo caro. Isso é que foi a grande

motivação para o programa que atribuiu prioridade aos investimentos em insumos básicos, petróleo e bens de capital.”³²

Portanto, para fazer o ajuste era preciso priorizar os investimentos no setor de bens de capital e colocá-lo à testa do crescimento da economia brasileira. De fato, esse segmento passou a crescer a taxas maiores do que o setor de bens duráveis e capitaneou o crescimento da economia como um todo. Note que não se trata de um deslocamento necessariamente conflitivo de um setor pelo outro ou mesmo de uma mudança de peso dos grupos econômicos que influenciavam o poder do Estado. Não se tem notícia de nenhuma guerra fratricida entre os empresários do setor de duráveis com os empresários de bens de capital, com a vitória destes últimos. A rigor, a fração da burguesia ligada a indústria de base era menos poderosa, pelo menos em termos econômicos, do que o empresariado de bens duráveis, e se constituiu justamente nesse época, a partir do generoso suporte do Estado. Nesse caso, o governo militar, que, por sua natureza, consegue manter relativa autonomia dos grupos específicos de interesse ou das frações de classe, estava zelando não pelos interesses deste ou daquele segmento da burguesia, mas procurava implementar os interesses da classe burguesa como um todo, acima das suas questões específicas ou particulares. Para garantir a continuidade do processo de acumulação de capital no Brasil e para viabilizar a transição para uma fase mais avançada desse processo, era preciso superar o estrangulamento externo e implementar a indústria de bens de produção.

O II PND pretendia implantar um conjunto ambicioso de projetos de bens de capital e insumos básicos, porém projetava taxas de crescimento do produto mais modestas daquelas obtidas pelo I PND. Isso implicava fazer uma discreta desaceleração da economia e, ao mesmo tempo, canalizar os recursos disponíveis para as áreas privilegiadas pelo novo plano de desenvolvimento. Dessa maneira, a Gestão Geisel fechou 1974, seu primeiro ano de governo, com um PIB de 9,7%, um pouco inferior aos fulgurantes 13,6% do último ano de Delfim Netto, porém ainda assim uma performance considerada excessiva pelos próprios membros da equipe econômica, preocupados com a repercussão do choque do petróleo. No ano de 1975, a equipe econômica resolveu pisar levemente no freio, fazendo a taxa de crescimento do PIB

³² Entrevista de J. P. dos Reis Velloso ao autor.

cair para 5,4%, um resultado que deixou a desejar para um governo que havia optado por prosseguir com a expansão econômica. Afinal, a inflação subira para 34,5% em 1974 e voltava a preocupar, mas não a ponto de levar a renúncia da opção pelo crescimento, tomada pelo Governo Geisel. Tanto foi assim que, tão logo ela baixou para 29% no ano seguinte, a equipe econômica já soltava os investimentos, levando a um PIB de 9,7% em 1976. Com um déficit comercial acumulado de mais de US\$ 10 bilhões de 1974 a 1976 e um déficit em conta corrente de quase US\$ 20 bilhões nesse mesmo período, não era prudente manter tamanha taxa de crescimento do produto. Na verdade, o PIB de 1976 deu um susto no governo, que esperava uma taxa mais modesta, em torno de 7 a 8%, e levou ao mais sério desentendimento entre a Fazenda e Planejamento³³ ao longo de todo o Governo Geisel.

Mário Henrique Simonsen acusava seu colega do Planejamento de exagerar na dose da expansão e preconizava medidas de contenção, antes que o aquecimento se traduzisse em maiores tensões inflacionárias e desequilíbrio da balança comercial. Em agosto de 1976, o Ministro do Planejamento promoveu uma revisão do programa de investimentos dos vários ministérios, enquanto, em setembro, o Conselho Monetário Nacional apertava o crédito. O resultado foi um crescimento mais modesto de 5,7% em 1977 e de 5,0% em 1978, porém com a manutenção dos programas de Insumos Básicos, Bens de Capital e Energia, uma vez que os cortes recaíram sobre os setores não-prioritários.

Os segmentos econômicos eleitos pelo II PND foram alvo de um conjunto de privilégios que compreenderam desde tarifas alfandegárias mais elevadas para a importação de produtos concorrentes do exterior, até linhas especiais de financiamento do BNDE com taxas de juros que se revelariam irrisórias, e barateavam consideravelmente o custo dos empreendimentos, principalmente das fábricas de bens de capital. Como foi dito, o choque do petróleo condicionara a priorização da produção de petróleo, energia elétrica e certos segmentos de insumos básicos, como a siderurgia de aços planos e várias matérias-primas para a petroquímica. Nesse segmento da indústria pesada, foi preciso contar com a participação de empresas estatais, pois somente elas seriam capazes de reunir os requisitos para a viabilização dos grandes projetos. Já os empresários nacionais ficavam com o importante segmento de bens de capital seriados ou sob encomenda,

³³ Vide a respeito: João Paulo dos Reis Velloso, *O Último Trem...*, op. cit. p. 302.

que usufruíram de financiamentos com correção monetária fixa de 20% ao ano, para uma inflação média de quase o dobro. Com o decorrer do tempo, as parcelas desses financiamentos tornaram-se irrisórias e revelaram-se verdadeiros presentes de papai noel para as empresas contempladas. Essa é uma das razões pelas quais vários grupos econômicos de médio porte transformaram-se, da noite para o dia, em grandes empresas.

Será que essa política fiscal, creditícia e tarifária, nitidamente favorável ao setor de bens de produção, chegou ao ponto de modificar o padrão de acumulação vigente no país até o milagre brasileiro? Se o padrão de acumulação é definido pelo segmento econômico que está capitaneando o volume de investimentos, os favores do Estado, as taxas de crescimento do produto e as taxas de retorno, podemos dizer que o II PND produziu uma mudança do padrão de acumulação em vigor no Brasil desde os anos 50. A participação da produção de bens de capital na indústria de transformação subiu de 11,3% em 1970 para 15,4% em 1975 e permaneceu aproximadamente nesse patamar até 1980³⁴. Isso não significa, entretanto, que o setor de bens de consumo duráveis tenham sido riscados do mapa. Pelo contrário, sua participação no produto, que vinha crescendo exponencialmente desde o início dos anos 50, passando de 2,5% em 1949 para 5,1% em 1959, e 11,3% em 1970, atinge a marca dos 13,3% em 1975 e estabiliza-se nesse patamar nada desprezível, estando 13,5% em 1980. Portanto, parou de crescer a taxas explosivas de 23% entre 1968 a 1974, mas conservou sua importância relativa, obtida nos últimos 30 anos. Entre 1975 e 1980, a taxa média de crescimento anual desse setor foi de 8,7%, muito menor do que antes, porém ainda uma taxa considerável. Na verdade, o segmento da indústria de transformação que, de fato, vinha perdendo terreno, seja para bens de capital e intermediários, seja para os bens de consumo duráveis, era o setor de bens de consumo não-duráveis, cuja participação regride de 72,8% em 1949 para 34,4% em 1980³⁵. A partir dos anos 80, a situação relativa de cada setor da indústria tende a se manter estabilizada, indicando que a estrutura industrial brasileira atingiu um certo equilíbrio intersetorial e não deve apresentar grandes saltos ou descontinuidades entre os seus setores constitutivos.

³⁴ Dados extraídos de José Serra, “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de Após-Guerra”, in *Revista de Economia Política*, abril-junho de 1982, p. 9. O dado preciso de 1980 é 14,7%.

³⁵ Esses dados estão em José Serra, op. cit., pag. 9.

Com isso, pretendo assinalar que não houve propriamente uma mudança na dinâmica de acumulação do capitalismo brasileiro, a partir da expansão do setor de bens de capital, e a mencionada alteração no “padrão de acumulação” deve ser tomada com cautela e dentro de suas limitações, porque qualifica apenas a ênfase que recebeu um segmento ainda incipiente do parque produtivo brasileiro, durante um certo tempo, até ele preencher uma lacuna na estrutura produtiva que se manifestava na balança comercial. Uma vez implantado, o setor de bens de produção deixara de crescer a taxas explosivas e vai acompanhar o ritmo de crescimento dos demais segmentos industriais, perdendo, gradativamente, os privilégios tarifários e financeiros que recebera na fase de implantação.

Muitos dos projetos definidos pelo II PND na área da indústria pesada, ou seja, Petroquímica, Hidroelétrica e Siderúrgica e Transportes, tiveram que ser executados pelo Estado, devido à sua magnitude, o que ampliou consideravelmente a presença das empresas estatais no cenário econômico brasileiro. Posteriormente, alguns desses empreendimentos foram considerados supérfluos ou descabidos pelos críticos, que apontaram o grande desperdício de recursos com a Ferrovia do Aço, a Açominas e o Programa Nuclear. O Ex-ministro Reis Velloso argumenta que pouco foi despendido com esses projetos controversos, não mais de 2% de toda a Formação Bruta de Capital do período³⁶. Entretanto, Velloso não leva em consideração o que continuou se despendendo nos governos sucessivos, cujos números não foram incluídos em sua contabilidade, principalmente com o discutível Programa Nuclear. Nos anos 80, falava-se num dispêndio de US\$ 30 bilhões somente com a implantação das usinas nucleares, de resultado duvidoso.

A existência de obras controversas nos remete a um dos problemas que costumam aparecer nos governos autoritários, pouco permeáveis às críticas e à participação da sociedade nas decisões de governo. Ou seja, mesmo que o Governo Geisel tenha acertado nas diretrizes gerais de política econômica, fechou-se para uma participação maior da comunidade, que poderia ter auxiliado em decisões mais acertadas numa série de questões, como, por exemplo, na escolha da tecnologia nuclear, que até hoje não

³⁶ Vide a respeito: João Paulo dos Reis Velloso, *O Último Trem para Paris*, op. cit., p. 311.

funciona direito. Além disso, um empenho maior do governo em obter o consenso da sociedade poderia ter angariado um apoio precioso para o fortalecimento do programa. Finalmente, a falta de transparência que caracteriza esses regimes, e sua baixa disposição em franquear os dados para a oposição e a imprensa, dão margem a corrupção, negociatas e desvios de verbas públicas, por mais bem-intencionados que sejam os mandatários supremos da Nação.

Se o II PND não chegou a modificar a natureza da acumulação de capital no Brasil, que continuou pautada pelo consumo de bens duráveis, graças ao poder de irradiação dos padrões de consumo dos países avançados, entretanto, esse plano alterou substancialmente as relações do país com o exterior. Pois, o II PND gerou uma estrutura industrial muito mais integrada e dotada de uma dinâmica intersetorial complementar, que reduziu a dependência da economia brasileira dos centros capitalistas hegemônicos. Mal ou bem, a ampliação de uma indústria de bens de capital seriados e de bens de capital sob encomenda permitiu a redução das importações desses equipamentos e de numerosos insumos básicos, e a introjeção e assimilação de um segmento importante da tecnologia industrial, promovendo, se não uma autonomia no segmento de tecnologia de médio porte, pelo menos o domínio de boa parte dela, e a realização de adaptações às especificidades brasileiras. Diminuiu também a dependência de fontes externas de energia, se bem que isso foi minimizado pelo crescimento do PIB, que implicou um aumento explosivo do consumo de combustíveis e energia elétrica. Ao lado disso, ocorreu ainda uma modificação qualitativa da pauta de exportações com a substituição de primários por manufaturados e semimanufaturados, processo esse já iniciado no Governo Costa e Silva.

Além disso, o II PND alterou a correlação de forças entre o capital estrangeiro e o nacional, privilegiando, explicitamente, este último nos projetos de bens de capital. Na opinião de Geisel e de seu Ministro da Indústria e Comércio Severo Gomes, o tripé de sustentação da industrialização brasileira, formado pelo capital estrangeiro, setor estatal e capital nacional, estava desequilibrado devido à fraqueza do setor nacional, que não possuía nem os recursos do setor estatal e nem o poder tecnológico e financeiro das empresas estrangeiras.

VII. CAMPANHA ANTIESTATIZANTE E O NACIONALISMO DE SEVERO GOMES

O mais nacionalista do triunvirato econômico era, sem sombra de dúvida, Severo Gomes, que não se contentava em postular privilégios fiscais e financeiros para a empresa efetivamente nacional, mas propunha também restrições à atuação das empresas estrangeiras em território brasileiro. Severo Gomes achava que o rápido crescimento da economia brasileira, havido entre 1968 e 1973, acarretara algumas distorções que precisavam ser saneadas pelo novo governo, dentre as quais ele destacava “o enfraquecimento relativo da empresa privada nacional, a persistência de distorções no processo de distribuição de renda e a permanência dos desníveis regionais do desenvolvimento”³⁷.

Segundo ele “o intenso esforço de investimento então realizado viabilizou-se, em boa medida, pela participação de altos contingentes de capital estrangeiro, sob a forma de financiamento, investimento direto e reinversão de lucros, assim como pela ampliação da atuação do Estado na atividade econômica. Houve, por conseguinte, um sensível enfraquecimento da posição relativa da empresa privada nacional.”³⁸ Além disso, Severo Gomes era favorável a uma normatização do capital estrangeiro de risco, estabelecendo, claramente, o tempo de permanência em território nacional, e definindo limites para a remessa de lucros e dividendos que ele viesse a gerar. Mesmo os empréstimos externos deveriam ser submetidos a uma certa disciplina, que selecionasse aqueles que realmente interessavam ao País. Severo sabia que uma parte das empresas estrangeiras preferia manter parte de seus investimentos no país contabilizados como empréstimos, dadas as vantagens tributárias que isso acarretava. Enquanto o capital de risco gerava lucros, que tinham de pagar imposto de renda e submeter-se a algumas restrições para serem repatriados, os empréstimos geravam custos (estamos falando, é claro, de empréstimos entre matriz e filial), na contabilidade da subsidiária brasileira, a serem abatidos do lucro bruto da empresa. Portanto, não pagavam imposto de renda.

³⁷ Severo Fagundes Gomes, *Tempo de Mudar*, Porto Alegre, Editora Globo, 1977, p. 7.

³⁸ Severo Gomes, *idem*, *ibidem*, p. 7.

O Ministro da Indústria e Comércio observava que nem sempre as empresas estrangeiras eram efetivamente portadoras de poupança externa como se pensava, porque freqüentemente seus investimentos eram feitos com recursos locais. Chamava a atenção de Severo Gomes que 52% dos estabelecimentos estrangeiros, que passaram a operar no Brasil sob o controle de empresas americanas no quinquênio 1966-70, não passavam de aquisições de empresas nacionais. Esse processo de desnacionalização iria se intensificar entre 1971 e 1973, quando 61% do total de novas empresas americanas aqui aportadas nada mais representavam do que a simples transferência de controle acionário de firmas brasileiras.³⁹ Foi por conta dessa orientação que Severo Gomes impediu que os herdeiros do grupo Cônsul, a última grande empresa nacional de porte no ramo de eletrodomésticos de linha branca, vendessem-no a um grupo estrangeiro, a Philips, causando grande polêmica. Nessa questão, Severo Gomes contava com a simpatia da esquerda e áreas adjacentes, e era apoiado também por alguns segmentos das Forças Armadas, que comungavam essas idéias.

Outra iniciativa importante de Severo Gomes, que incomodou as empresas estrangeiras e seus simpatizantes, foi a mudança de legislação sobre a remessa de pagamentos de assistência técnica e royalties das filiais para as matrizes. Empresas como a Volkswagen do Brasil e outras subsidiárias de empresas estrangeiras contabilizavam, anualmente, em seus balanços, cifras expressivas a título de custos por assistência técnica, que engordavam os lucros das matrizes. Tratava-se, isso sim, de um expediente de remessa disfarçada de lucros, que eram transformados em custos e não pagavam imposto de renda. Certas empresas chegavam a remeter anualmente o equivalente a 10 a 15% de seu patrimônio a esse título, numa eficiente burla do imposto de renda, pois, de fato, não se justificava nenhum serviço efetivo de assistência técnica entre matriz e filial, pelo menos nesse montante. Por inspiração de Severo Gomes, Geisel concordou em restringir a remessa desses pagamentos para um período de 5 anos após a implantação da filial no país.

³⁹ Vide a respeito: Severo Gomes, *op. cit.*, p. 77.

Essas iniciativas nacionalistas do Ministro da Indústria e Comércio, se bem contassem com o respaldo de Geisel, incomodavam o Ministro do Planejamento e, principalmente, o da Fazenda, que não viam com bons olhos as restrições à operação do capital estrangeiro no Brasil. Não foram poucas as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico que versaram sobre essa matéria e mediaram os choques entre os ministérios. Entretanto, as ações nacionalistas de Severo encontravam pleno respaldo no Presidente da República. Este tinha colocado na secretaria-geral do Ministério da Indústria e Comércio seu antigo auxiliar na Petrobrás e homem de sua estrita confiança Paulo Vieira Bellotti, que certamente estava a par de tudo que acontecia nessa área importante do governo. Bellotti continuava assessorando seu antigo chefe na Petrobrás nas matérias econômicas mais intrincadas, e não poderia ficar alheio às iniciativas de Severo Gomes.

Entretanto, a posição nacionalista de Severo seria reforçada por vias travessas pelo movimento antiestatizante, que começou a acuar o Governo Geisel, praticamente desde o começo de seu mandato. Em fevereiro de 1975, o jornal *O Estado de S. Paulo* deu início a uma série de 11 reportagens intituladas “Os Caminhos da Estatização”, que atacavam o avanço do Estado em domínios que antes pertenciam à iniciativa privada. O *Estadão* via no II PND um instrumento de estatização que iria transformar a economia brasileira numa economia socialista. Mas o *Estadão* não estava sozinho em sua cruzada antiestatizante. A revista *Visão*, do empresário Henry Maksoud, dono da firma de consultoria Hidroservice e depois do Maksoud Plaza, também tocava a mesma toada, juntamente com um número crescente de empresários e membros destacados da sociedade civil. Na verdade, o que de fato incomodava, não era propriamente um excesso de intervenção do Estado na economia, mas o caráter autoritário com que ele se manifestava. Afinal, Geisel se tornara presidente exclusivamente pela vontade de seu antecessor, o general Médici, e de um restrito grupo de militares de alta patente, sem qualquer participação nem mesmo dos mais poderosos membros da elite brasileira, postos à margem do processo sucessório. É nesse contexto que cresce a insatisfação, não somente da esquerda e de vários segmentos democráticos da sociedade brasileira, que não tinham qualquer mecanismo de manifestação, que estavam cerceados pela censura prévia, pelo SNI e demais órgãos de repressão, mas também do próprio empresariado e outros segmentos das classes dominantes, que tinham poucos canais de participação no Governo Geisel.

A burguesia brasileira precisara dos militares para derrotar o populismo e espantar o fantasma do comunismo que ameaçava infiltrar-se nas rachaduras do Governo João Goulart. Porém, uma vez afastados esses perigos, estava em busca de mecanismos de dominação que reduzissem o arbítrio do Estado e a ingerência dos generais nos negócios privados. A censura prévia não se restringia à imprensa de esquerda, mas atingia o tradicional *O Estado de S. Paulo*. A violação dos direitos humanos e os abusos de poder por parte dos órgãos de repressão eram, àquela altura, na maior parte das vezes, gratuitos e denegriam a imagem do País no exterior. As classes dominantes brasileiras estavam em busca de novas formas de dominação que diminuíssem o grau de arbítrio e aumentassem o nível de consenso do Estado brasileiro.⁴⁰ A crise do autoritarismo era reconhecida até mesmo pelo grupo palaciano que assumira o poder com Geisel e ostentava um projeto de distensão política, desde que lenta e gradual.

Dessa maneira, foi tomando corpo um movimento que reivindicava a liberalização econômica e política do Estado brasileiro. Curiosamente, esse movimento contra a estatização, que, portanto, deveria ser capitaneado pelos liberais em matéria econômica, acabou beneficiando os empresários nacionais de bens de capital, justamente aqueles que mais lucravam com as diretrizes intervencionistas do II PND.

A rigor, convém ressaltar que nem todos os empresários engajados na campanha antiestatizante buscavam formas mais democráticas de organização do Estado brasileiro. Muito pelo contrário, a maioria deles estava satisfeita com o autoritarismo e o AI-5 e apenas pleiteavam o estabelecimento de limites para a ação estatal e a abertura de canais que lhes dessem maior participação nas decisões do Estado⁴¹.

Se quisermos atribuir um marco para a campanha pela desestatização, podemos escolher o discurso pronunciado por Eugênio Gudín no dia 12 de dezembro de 1974, três meses após o lançamento do II PND, ao receber o título de “Homem de Visão 1974”, pelas mãos do Sr. Henry Maksoud, justamente o dono da ultraliberal revista *Visão*. As

⁴⁰ Vide a respeito: Guido Mantega e Maria Moraes, *Acumulação Monopolista e Crises no Brasil*, RJ, Paz e Terra, 1980, p. 85 em diante.

⁴¹ Uma análise minuciosa dessa questão pode ser encontrada em Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresariado e Estado na Transição Brasileira - Um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977)*, Campinas, Editora da Unicamp/Fapesp, 1995.

acusações sobre a intervenção excessiva do Estado em vários ramos de atividade econômica, feitas pelo decano do monetarismo no Brasil, ganharam uma ressonância inédita nos meios de comunicação. A intervenção estatal tornava-se objeto de preocupação coletiva.⁴² Evidentemente, é bom não exagerar no ímpeto dessa campanha, que estava apenas começando em meados de 1975. Em boa medida, as críticas ao excesso de estatização eram um pretexto para atacar o governo seja por parte daqueles que temiam o beneficiamento exclusivo da indústria privada nacional, anunciado pelo II PND, seja dos segmentos empresariais que se sentiam prejudicados com os privilégios concedidos ao setor de bens de capital.

Os recursos do PIS/PASEP, que vinham sendo empregados pela Caixa Econômica Federal para financiar o comércio de bens duráveis, foram transferidos para o BNDE e passaram a financiar os investimentos dos setores agora prioritários, sob protesto dos comerciantes e com a apreensão do mercado financeiro, que temia ficar sem o repasse desses grandes fundos. Foram criadas linhas especiais de financiamento no BNDE para os investimentos de bens de produção, tais como o FINAME, o FIBASE, IBRASA e a EMBRAMEC. O seu Presidente Marcos Vianna, alinhado com Reis Velloso, anunciava não só a concessão de linhas de crédito, abrangendo inclusive a pequena e média empresa, como até mesmo a participação acionária do Banco para ajudar a capitalização das empresas.

Dessa maneira, o Estado tomava uma série de medidas que diminuía os recursos disponíveis para financiar o consumo, e mesmo a produção de bens de consumo duráveis, e os destinava aos investimentos em bens de capital e insumos básicos. O impacto sobre a produção de duráveis não se fez esperar. A produção de automóveis, o carro-chefe da expansão dos anos dourados do “milagre”, que vinha crescendo a um ritmo de quase 35% ao ano, simplesmente estagnou no patamar de 540 mil veículos ao ano, e assim permaneceu por quase uma década. Evidentemente, pesou bastante, nessa retração da indústria automobilística, a disparada do preço do combustível, que aumentou consideravelmente os custos para os motoristas.

⁴² Vide a respeito: Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresariado e Estado na Transição Brasileira - Um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-77)*, Editora da Unicamp/Fapesp, 1995, p. 36.

Portanto, os empresários nacionais e estrangeiros ligados ao setor de duráveis tinham suas razões para se indispor contra o Governo Geisel e para atacá-lo de diversas maneiras. Afinal, o II PND foi elaborado por uma equipe técnica, à revelia dos empresários, de acordo com as prerrogativas de um governo autoritário. Só que agora, afastados os perigos do populismo, a necessidade de um governo centralizador e impermeável às pressões do capital estava sendo questionada e posta em cheque pela campanha antiestatização. Não pense, entretanto, que se tratava de uma ação aberta e ostensiva contra o governo. Era muito mais uma intervenção discreta, e até mesmo envergonhada, de um segmento que demonstrava um certo temor pelo Governo Federal. De fato, nunca houve propriamente algum manifesto de rebeldia explícita contra o governo. As iniciativas mais ousadas ficavam sempre por conta da oposição, que não tinha as dúvidas e as ambigüidades do empresariado quanto ao efeito nefasto do autoritarismo.

Carlos Lessa vê o II PND como um caso extremo de descolamento do Estado de suas bases de sustentação. Na mesma linha de interpretação, Antônio Barros de Castro fala em um “produto de gabinete, incapaz de obter o apoio (e muito menos a mobilização) de uma sociedade, que não participou de sua elaboração e não tinha como controlar sua execução.”⁴³ De fato, a amarração política do plano foi tão deficiente que nem mesmo os empresários brasileiros de bens de capital, que deixaram de ser médios empresários para tornarem-se empresários de grande porte às custas do governo, deram grande sustentação política para o Plano. Porém, mesmo sendo um plano de gabinete, o II PND não estava divorciado dos interesses das classes dominantes brasileiras. Muito pelo contrário. Garantia a continuidade da acumulação de capital no Brasil e em escala ainda mais ampliada. Estava dentro do que poderia haver de mais avançado em termos de racionalidade capitalista para aquele momento e, portanto, atendia aos interesses da burguesia brasileira como um todo, se bem que momentaneamente contrariasse interesses de algumas frações do capital. Evidentemente, não há unanimidade quanto a esse diagnóstico. Muito pelo contrário. Vários analistas consideram o II PND um programa econômico megalomaniaco, que subestimou o impacto da crise mundial dos

⁴³ Antônio Barros de Castro, *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, RJ, Paz e Terra, 1985, p. 46. As idéias de Carlos Lessa sobre essa questão estão em *A Estratégia do Desenvolvimento 1974-76: sonho ou fracasso*, Rio de Janeiro, Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro para concurso de professor titular em 1978.

anos 70. Os críticos não se cansam de citar a infeliz frase de Simonsen sobre a ilha de tranqüilidade num mundo conturbado, como o exemplo mais bem-acabado da falta de visão do governo do alcance do choque de petróleo e dos demais problemas da economia mundial. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, por exemplo, acha que o ufanismo que inspirou o II PND bloqueou a busca de caminhos mais realistas para enfrentar a crise. Prova disso foi a manutenção do "*quantum* das importações de petróleo, que avançou 16% entre 1974 e 1976. Esse crescimento do consumo de petróleo, argumenta Belluzzo, seria a prova mais acabada do descaso da política econômica na adoção de medidas emergenciais para conter o consumo de combustível"⁴⁴. Mas como poderia a economia brasileira continuar crescendo como cresceu nesse período, sem aumentar o *quantum* importado, não só de petróleo, mas de outras matérias-primas imprescindíveis para a estrutura produtiva brasileira?

Não resta dúvida que os analistas do governo subestimaram as repercussões da crise dos anos 70. O fato é que não era fácil, em 1974, projetar os desdobramentos do choque de petróleo, a reação dos membros da OECD e a amplitude da crise internacional que apenas se esboçava naquele momento. Em contrapartida, muitos dos governos que perceberam seu alcance enveredaram pelos tradicionais ajustes recessivos, que só enfraqueceram essas economias, como foi o caso da Argentina, do Chile e outras ditaduras latino-americanas.

O maior contrariado com o II PND era, sem dúvida, o capital estrangeiro, que estava apreensivo com a vocação explicitamente nacionalista de Geisel e de parte de seu *staff*. Curiosamente, a campanha antiestatizante não abriu a economia nem reduziu a vocação nacionalista do governo, como queriam os liberais, mas apenas jogou água para o moinho dos grupos privados nacionais. Se o Estado estava invadindo a seara privada, conforme diziam os críticos, era necessário fortalecê-la por meio de financiamentos e outros privilégios que equilibrassem o famoso tripé. As empresas estrangeiras já eram fortes e saudáveis. Logo, restava fortalecer a empresa privada nacional e protegê-la da desnacionalização. O Ministério do Planejamento, enquanto principal responsável por essa formulação, fundamentava suas idéias num estudo feito para o IPEA pelo economista chileno Fernando Fainjzilber, dentro de um convênio que esse Instituto tinha com a

⁴⁴ Entrevista de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo com o autor em maio de 1996.

CEPAL, que mostrava como a empresa privada nacional operava em condições de desigualdade perante as empresas estrangeiras do mesmo setor. “Então o que se pretendia, diz Velloso, era exatamente dar à empresa privada nacional mecanismos através de financiamentos de longo prazo, através da capitalização. Daí a criação das empresas subsidiárias de capitalização do BNDE... Através desses mecanismos todos, se procurava dar condições de igualdade à empresa nacional para ela realmente poder competir.”⁴⁵ E esses incentivos vieram não somente por meio dos financiamentos privilegiados e programas de capitalização, mas pelo tratamento preferencial que recebiam das empresas estatais, que eram grandes consumidoras de bens de capital.

A rigor, foram poucos os empresários que se engajaram na campanha antiestatizante, nos primeiros dois anos desse governo. Na verdade, foi um movimento deflagrado por Gudin, Campos e os demais liberais de plantão, que encontraram no *Estadão*, no *Jornal do Brasil* e em outros veículos da imprensa liberal e conservadora, uma excelente caixa de repercussão de suas teses. Esses liberais criticavam incansavelmente vários projetos estatais e confrontavam-se não apenas com a dimensão que a ação do Estado ganhara no Governo Geisel, mas com vários aspectos da sua política econômica. Para começar, eles discordavam dos aumentos de salário mínimo e do abono salarial concedidos em fins de 1974, que teriam caráter populista e inflacionário. Em segundo lugar, rejeitavam as restrições às multinacionais e o posicionamento mais nacionalista de certas áreas do governo, criticando, inclusive, a política de “pragmatismo responsável” do Itamaraty, que se desviara do alinhamento automático com Washington, cultuado por Campos e outros americanófilos do Governo Castelo Branco, e tivera a ousadia de reconhecer prontamente os governos de libertação nacional das antigas colônias portuguesas na África.⁴⁶ Como se vê, o grupo da “Sorbonne” abrigava militares com posições bem distintas, como Castelo Branco e Geisel.

No final de 1975 e início de 1976, diversas entidades empresariais se manifestaram a favor das bandeiras antiestatizantes, aumentando a pressão sobre o governo, que se viu compelido a abrir conversações com o empresariado. Em março de 1976, o Ministro Reis Velloso deu dois meses para o empresariado apresentar propostas concretas para

⁴⁵ Entrevista de Velloso com o autor.

⁴⁶ Vide a respeito: Sebastião C. Velasco e Cruz. *Empresariado ...*, op. cit., p. 70.

um programa de desestatização.⁴⁷ O governo assumia oficialmente o problema e apresentava um caminho para encontrar as soluções. As entidades empresariais redigiram suas sugestões e as enviaram a uma comissão especialmente criada pelo Planejamento, que formulou o documento “Ação para a empresa privada nacional: o governo e a economia de mercado”. Foi considerada uma resposta satisfatória, que vinha com a chancela do Presidente da República e do Conselho de Desenvolvimento Econômico, onde tinham assento os principais Ministros da República. Apesar de seu tom imperativo, estabelecia limites para a atuação do Estado, oferecia incentivos para o fortalecimento da iniciativa privada nacional e, ainda, fornecia uma lista de empresas estatais a serem privatizadas. Esse documento previa, ainda, a criação de um Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (PROCAP), com recursos do BNDE. O governo reconhecia alguns excessos de intervenção pública, aceitava limites à sua atuação, mas não abdicava do princípio de fortalecer a empresa privada nacional e a indústria de bens de produção. A estratégia do II PND estava essencialmente preservada.

Entretanto, Severo Gomes não se contentava em apenas fortalecer a empresa privada nacional. Ele queria ir além e fazer restrições ao funcionamento das empresas estrangeiras, como se viu no caso da tentativa de aquisição da Cômputex pela Philips. Simonsen e Velloso entendiam que era contraproducente e que a lei brasileira não autorizava isso. Além desse foco de atrito, Severo engajava-se cada vez mais na campanha pela democratização do país, tomando posições que começavam a afastá-lo do governo. De 1976 em diante, as entidades empresariais passam a propor abertamente um grau maior de liberdade política ao lado da descentralização do poder econômico. Por que esse súbito engajamento pela democracia, de um setor que apoiara entusiasticamente o golpe de 1964, financiara OBAN e outros instrumentos de repressão? Em parte, porque o perigo do comunismo já fora eliminado e, em parte, conforme já foi assinalado, porque o regime fechado mostrava-se menos permeável à influência política desse segmento do empresariado nacional. No auge da ditadura, as empresas estrangeiras e os grandes grupos nacionais haviam criado mecanismos de comunicação com o Estado por meio da corrupção de burocratas e funcionários públicos, transformados em

⁴⁷ Vide a respeito, Sebastião C. Velasco e Cruz, *Empresariado...*, op. cit. p. 60.

despachantes de luxo do setor privado. Havia empresas do setor de construção civil que chegaram a criar departamentos inteiros para abrigar oficiais de alta patente, políticos e figuras que pudessem ter algum tipo de influência junto aos órgãos estratégicos do governo, em termos de obras públicas, compras e liberação de dinheiro. Mas, no Governo Geisel, as coisas não funcionavam mais assim e as vias de acesso estavam difíceis.

Daí o dilema do empresariado, entre continuar desfrutando da disciplina social imposta pelos militares, porém sujeito aos humores do general Geisel e de seu séquito, ou arriscar-se a uma mudança de regime, que reduziria o centralismo do governo, talvez aumentasse sua influência nas decisões do Estado, mas os exporia às vicissitudes da vida democrática. Esses dilemas do empresariado em face do regime político ficam claros num artigo publicado no *Jornal do Brasil* em fins de 1974, intitulado, justamente, "Dilema empresarial: riscos com sinceridade". Sem rodeios, o articulista afirmava que "O empresariado está diante da outra face do Ato Institucional nº 5. Queremos dizer: a face do arbítrio decisório que lhe pode ser antagônica e que teria que aparecer no horizonte tão logo os poderes concentrados no Executivo fossem confiados a mãos que não inspirassem ao patronato privado a mesma confiança que mãos anteriormente infundiam."⁴⁸ Em outras palavras, as mãos de Delfim Netto, que era Ministro da Fazenda e controlava a cena econômica até março de 1974, inspiravam confiança. De 1974 em diante, a "face antagônica" do arbítrio decisório se faz sentir, na divisão dos recursos públicos. O Ministro da Fazenda até que faz por merecer a confiança do empresariado. Entretanto, esse ministério perdeu o poder e deixou de ser o pivô da política econômica brasileira. O grosso dos recursos foi parar no Planejamento que não merecia a confiança dos empresários⁴⁹. Nessas condições, até vale o risco de apostar numa democracia. Afinal, o Parlamento pode ser mais suscetível aos lóbis do empresariado.

⁴⁸ Esse artigo foi citado por Sebastião C. Velasco e Cruz em *Empresariado...*, op. cit., p. 107.

⁴⁹ Essa idéia encontra-se ilustrada na continuação do artigo do JB recém-mencionado: "O setor público - contando com o AI-5 ao passo que o empresariado não conta com um Congresso com voz na partilha - está levando nítida vantagem na divisão. O momento mais significativo dessa revisão do pacto terá sido a transferência dos recursos do PIS e do PASEP da área do Ministério da Fazenda. A burocracia deste era representativa do empresariado. A do Ministério do Planejamento representaria mais a intervenção do Estado. Os recursos do PIS e do PASEP deixaram de ser o pronto-socorro do setor privado e foram postos sob disciplina estatal. (...) O dilema político empresarial seria: Como controlar o executivo de modo a contê-lo e a reorientá-lo na direção anterior do sistema, que satisfazia o setor privado?" Citado por Sebastião V. C. Cruz, op. cit., p. 107.

E aqui, deve-se assinalar uma mudança importante da relação entre empresariado e governo. Até o Governo Médici, prevalecia a relação direta e informal de grupos empresariais com segmentos do governo, estabelecendo o que Fernando Henrique Cardoso chamou de anéis tecnoburocráticos de poder. Nessa situação, perdiam importância as entidades de classe do empresariado, como as federações e confederações, que estavam pouco articuladas com suas bases. Entretanto, o Governo Geisel, pelo seu caráter mais fechado, dificultou o trânsito de influência que se processava dessa maneira, o que levou à revitalização dessas entidades e à articulação de setores empresariais em grupos de pressão, que atuavam menos nos bastidores e agora mais junto aos meios de comunicação de massa. Na verdade, tiveram uma atuação mais destacada justamente os sindicatos de categorias e as entidades paralelas dos empresários, que, mais próximos das bases do que as federações, falavam com mais autoridade e representatividade do que elas. Esse distanciamento entre as entidades de classe e a base empresarial seria superado a partir da renovação dos seus quadros dirigentes e da vitória de lideranças mais jovens e mais afinadas com os novos tempos da indústria.

Ao engajar-se abertamente na campanha pela democratização, Severo Gomes atropelava o ritmo lento da abertura ditado pelo comando político do Governo Geisel, e criava uma indisposição que iria terminar em sua demissão, em fevereiro de 1977. A gota d'água se deu num jantar em São Paulo, quando Severo foi provocado por um empresário ligado ao SNI. Embalado pelos vapores do álcool, Severo Gomes não se contentou em defender a democratização do país, mas atacou duramente a Gestão Médici, que se destacara pelo uso do arbítrio. Geisel até podia tolerar alguns excessos de seu subordinado no âmbito das reformas políticas. Não podia admitir, entretanto, destemperos verbais contra seu antecessor, a quem ele devia o cargo. Diante do relatório do SNI, pediu a cabeça de Severo. O Ministro da Indústria e Comércio foi prontamente substituído pelo então Presidente do Banco do Brasil Ângelo Calmon de Sá, do Banco Econômico, ligado ao Presidente da Eletrobrás Antônio Carlos Magalhães, e à meia dúzia de ricas famílias da Bahia, amplamente beneficiadas por Geisel com o polo petroquímico daquela região. Mas a pressão contra o regime militar por parte de um segmento do empresariado prosseguia. Dai em diante, começaram a proliferar manifestos das entidades patronais, que reivindicavam abertura política, limitação do avanço do estado e, em alguns casos, acenavam para mudanças no relacionamento com os trabalhadores.

Entre as várias mudanças que vinham ocorrendo na sociedade brasileira naquela época, merecem destaque, de um lado, o surgimento de uma ala esclarecida do empresariado, com idéias mais arejadas quanto à vida sindical e à participação dos trabalhadores na vida política, e, concomitantemente, o surgimento do movimento operário do ABC, que inaugurava o moderno sindicalismo brasileiro. Em 1979, oito dos mais importantes empresários paulistas divulgaram um documento pedindo um rápido retorno a democracia. Entre eles, figurava o Ex-ministro Severo Gomes.

VIII. A GESTÃO DE SIMONSEN, A CRISE FINANCEIRA E A DÍVIDA EXTERNA

Enquanto o Planejamento tinha a importante tarefa de pilotar o II PND, para a Fazenda restava a incumbência de comandar o dia-a-dia da política econômica, controlando as contas públicas, a expansão monetária, a taxa de juros e o balanço de pagamentos, o calcanhar de Aquiles da economia brasileira depois do choque do petróleo. Mesmo colocada em segundo plano diante do Planejamento, que desfrutava da intimidade do Palácio do Planalto, a Fazenda ainda era o caixa do Tesouro e controlava as principais variáveis econômicas do país. Além disso, Mário Henrique Simonsen desfrutava de muito prestígio pessoal junto ao Presidente da República. Calmo, pouco competitivo e muito bem preparado tecnicamente, Simonsen era capaz de formular propostas para o gerenciamento da política monetária e, principalmente, para a moralização do mercado financeiro.

Após um longo período de crescimento desregrado durante a gestão de Delfim Netto, o mercado financeiro apresentava uma série de problemas que iriam estourar logo nos primeiros dias de gestão do novo Ministro da Fazenda. Delfim Netto estimulara a criação de grandes conglomerados financeiros, muitos dos quais haviam crescido muito rapidamente, não estavam assentados em bases sólidas e haviam se aventurado em empreendimentos de risco na esteira da euforia do “milagre”. O maior problema dos bancos mais ousados era captar recursos financeiros no mercado a curto prazo e emprestá-los a longo prazo, quando não investi-los nas empresas do próprio grupo, em atividades como petroquímica, metalúrgica e outras, com longos prazos de maturação.

Quando o nível de atividades começou a decair a partir de 1974 e o novo Ministro da Fazenda diminuiu a liquidez e elevou a taxa de juros, veio a nu o descasamento entre captação (passivo do banco ou obrigações à vista junto a terceiros) e aplicação (aplicações a prazo ou débitos de terceiros com ele) e revelou uma série de negócios mal feitos, que começaram a ruir como um castelo de cartas, ameaçando arrastar consigo os bancos comerciais que os haviam financiado. Não fazia nem um mês que Simonsen estava sentado na cadeira de Ministro da Fazenda quando a diretoria do Banco Halles confessou ao presidente do Banco Central a sua situação de insolvência⁵⁰. Determinado a reintroduzir o princípio de risco no mercado financeiro, Simonsen não titubeou. Recebeu sinal verde de Geisel (que até possuía algumas economias depositadas no banco) e aplicou a Lei nº 6.024, sancionada no apagar das luzes do Governo Médici. Essa lei permitia a intervenção imediata nas instituições financeiras em crise de liquidez, sem passar pelos morosos recursos judiciais das concordatas e falências. Foi assim que o Banco Central determinou a liquidação extrajudicial do Banco Halles, congelou as contas correntes e suspendeu os resgates das aplicações. Aparentemente, o governo não garantia mais as contas correntes e as aplicações de ninguém.

Foi o que bastou para instaurar a insegurança no mercado financeiro. Afinal, o Halles era um banco de porte, conectado com outras entidades financeiras, que não receberiam mais seus créditos e, por sua vez, também ficariam em dificuldades. Em junho, o grande conglomerado financeiro Banco União Comercial (BUC), dirigido até dois meses antes pelo Ex-ministro Roberto Campos, apresentava sinais de insolvência. Num mercado abalado pela crise do Halles, seria fatal a mera liquidação extrajudicial do BUC. E o governo resolveu mudar de tática, assumindo todos os prejuízos e dando cobertura aos correntistas para evitar o pânico financeiro no mercado.

Segundo o Ex-ministro Mário Henrique Simonsen, “naquela intervenção do Halles a gente aprendeu muita coisa. Era a primeira vez que era usada a lei da liquidação extrajudicial 6.024, e ficou patente que você não pode usar aquela lei em grandes bancos sem ter um esquema de seguro-depósito. Porque senão você suspendia a corrida naquele

⁵⁰ Para um relato detalhado do caso Halles e dos demais escândalos financeiros dessa época, vide José Carlos de Assis, *A Chave do Tesouro*, RJ, Paz e Terra, 1983.

banco, mas abria uma corrida em outros bancos. Veja o que aconteceu recentemente com o Banco Econômico. Aí passamos a usar as reservas monetárias para cobrir os depositantes.”⁵¹

Era a chamada intervenção branca para coordenar uma solução de mercado.⁵² O passivo do BUC foi bancado com recursos da reserva monetária e os ativos saudáveis do banco foram transferidos para o Banco Itaú, num esquema semelhante ao que foi utilizado com o Banco Nacional. O caso Halles e o BUC foram apenas os dois primeiros de uma série de liquidações que iriam caracterizar um cenário financeiro conturbado no primeiro ano do Governo Geisel.

A contenção da liquidez (com uma expansão de 33,5% dos meios de pagamento para uma inflação de 34,5%) não chegou a comprometer o nível de atividades de 1974, que ainda cresceu 9,7%, graças, sobretudo, a uma excepcional expansão da agricultura. Porém, o efeito do aperto se fez sentir em 1975, quando o PIB só cresceu à modesta taxa de 5,4%. Era um resultado tímido para quem havia projetado um crescimento de 10% ao ano no II PND. Não houve muita resistência do Ministro da Fazenda em afrouxar os controles e permitir uma aceleração das atividades em 1976.

Reis Velloso estava mais preocupado em viabilizar todos os projetos do II PND do que em apresentar um quadro econômico mais equilibrado. Assim, em 1976, houve uma intensificação dos gastos e uma aceleração excessiva das atividades que levou a uma taxa de crescimento do PIB de 9,7% e ao mais sério atrito entre a Fazenda e o Planejamento. Diante de um crescimento considerado perigoso para as contas nacionais, Simonsen escreveu um documento criticando as metas econômicas do Planejamento e sugerindo um programa de austeridade. Ele achava que o programa de investimentos do governo estava superdimensionado e traria sérias repercussões para a inflação e para a balança comercial. Velloso aceitou as ponderações de seu colega e juntos

⁵¹ Entrevista de Mário Henrique Simonsen com o autor em fevereiro de 1996.

⁵² Essa operação foi relatada por Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis em *O Grande Salto para o Caos, A economia e a política econômica do regime autoritário*, RJ, Jorge Zahar Editor, 1985, p. 52.

escreveram um documento para o Presidente e para a cúpula do governo, redimensionando o II PND com metas mais modestas. O II PND não foi abortado conforme escreveu Lessa em seu trabalho sobre o assunto, porém redimensionado de modo a conciliá-lo com os problemas de balanço de pagamentos e com o controle da inflação. Foram feitos cortes em diversos ministérios e preservados os programas prioritários do II PND.

E aqui convém destacar que coube ao Ministério do Planejamento fazer a proposta de cortes de cada ministério e submetê-la ao Presidente, que a aprovou e comunicou a cada ministro. Nas palavras de Velloso: “Então nós cortamos nos setores que não eram prioritários. O sistema que eu adotava era de que quem aprovava os níveis de investimento dos diversos ministérios era o Presidente da República. Nós preparávamos um estudo, levávamos ao Presidente e ele então aprovava um documento com os limites de investimento do ministério. Em seguida, o Presidente fazia uma carta a cada ministro, comunicando o teto que havia estabelecido para o Ministério dele. Assim, eu nunca tive que discutir com nenhum ministro qual seria o teto que ele teria de observar. Eu menciono estas coisas para que se entenda a realidade política de que só o Presidente da República coordena ministro, e assim mesmo, às vezes, um ministro não gosta.”⁵³

Porém Velloso está minimizando o fato de que foi ele que preparou a proposta de cortes, assim como fora ele que formulara todo o programa de investimentos do governo. Enquanto conhecedores dos meandros técnicos, das projeções econômicas e das disponibilidades de recursos, os responsáveis pela área econômica reúnem um poder de persuasão decisivo junto até mesmo a um presidente preparado como Geisel. Mesmo que esse poder tenha sido atenuado pela personalidade do presidente e pela existência do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

A Simonsen coube a tarefa de conciliar o financiamento do II PND e a manutenção de taxas razoáveis de crescimento da economia com os problemas do balanço de pagamentos, originários do choque do petróleo e da crise mundial. A rigor, as condições internacionais para a implementação do II PND não eram necessariamente desfavoráveis. Porque, se por um lado, a quadruplicação dos preços do petróleo e o encarecimento de

⁵³ Entrevista do Ex-ministro Velloso com o autor em novembro de 1995.

uma série de insumos básicos que o Brasil importava levaram a um enorme déficit na balança de transações correntes, por outro lado, o crédito internacional farto e barato possibilitou cobrir esse déficit e ainda financiar os projetos do II PND. Além disso, num período de vacas magras na esfera mundial, a economia brasileira oferecia, ainda, boas perspectivas de negócios, com seus ambiciosos projetos na indústria de base e um plano energético que prometia ser um dos maiores do mundo, em termos de compra de equipamentos e mobilização de recursos. Era uma rara oportunidade de investimentos e de empréstimos para as sobras de capital dos grupos estrangeiros. Talvez por isso, em 1974, Simonsen tenha definido o país como “uma ilha de prosperidade num mundo de incertezas”.

Para atrair os capitais externos e facilitar a sua vinda ao país, Simonsen aboliu o depósito compulsório de 40% que os tomadores eram obrigados a fazer, assim como também reduziu o prazo mínimo de permanência do capital externo de 10 para 5 anos. Além disso, também reduziu o imposto sobre remessa de lucros de 25 para 5%. Mas, fundamentalmente, começou a elevar as taxas de juros internas, de modo a criar um diferencial com a taxa de juros praticada no mercado internacional para forçar a captação externa. Quando isso não foi suficiente, o governo incumbiu as empresas estatais de se endividarem no mercado externo, mesmo sem necessidade, continuando uma prática iniciada na gestão anterior.

Dessa maneira, o crescente déficit de transações correntes, que apareceu a partir de 1974, foi sendo coberto pelo ingresso de capitais externos e, naturalmente, acompanhado pelo crescimento da dívida externa. De 1973 para 74, o déficit de transações correntes saltou de US\$ 1,7 bilhões para US\$ 7,1 bilhões. Foi de US\$ 6,7 bilhões em 1975, de US\$ 6,0 bilhões em 1976 e baixou para US\$ 4,0 bilhões em 1977, retornando para US\$ 7,0 bilhões em 1978. Porém os recursos externos entravam na mesma velocidade e permitiram fechar o ano de 1978, o último do Governo Geisel, com reservas de US\$ 11,9 bilhões, mais do que os US\$ 6,4 bilhões de 1973. Naturalmente, a dívida externa bruta já não era a mesma e subira de US\$ 12,6 bilhões em 1973 para US\$ 43,5 bilhões em 1978. Enquanto percentagem do PIB, que é o que interessa, a dívida externa líquida praticamente dobrara, subindo de 7,9% em 1973 para 15,2% em 1978. Sem dívida, aumentara a vulnerabilidade financeira do país, conforme seria melhor observado nos anos 80.

Porém, era difícil não pegar esses recursos internacionais, que eram oferecidos a um custo relativamente baixo. De fato, a taxa de juros nominal média dos empréstimos ao Brasil estiveram em torno de 10% ao ano em boa parte desse período, com exceção de 1975, quando atingira a marca dos 12% ao ano, o que resultava numa taxa real de 1 a 2% ao ano, descontada a inflação do dólar. E o *spread* havia subido de 1% antes de 1973, para 2% entre 1974 e 77. O que piorou foi a qualidade desses empréstimos, pois cresceram os empréstimos em moeda com juros flutuantes a serem repactuados de seis em seis meses, enquanto o prazo médio diminuía de 10 anos para 5 anos e acabou se estabilizando em 8 anos.

Segundo Maria Conceição Tavares e José Carlos de Assis, “a natureza do financiamento externo era, em verdade, altamente instável e temerária, (...) evidentemente esse não era um esquema seguro de financiamento de projetos de longo prazo de maturação...”⁵⁴. Porém permanece a questão: qual teria sido a melhor alternativa para a economia brasileira diante dos problemas criados pela crise dos anos 70? De toda maneira, o Brasil teria de recorrer a maiores empréstimos para cobrir o aumento do custo das importações, exclusivamente por conta do choque do petróleo. Poderia, entretanto, o novo governo, que assumiu em 1974, ter posto o pé no freio da economia, reduzido a expansão das importações e se contentado com um baixo crescimento econômico e todas as suas conseqüências. Maiores taxas de desemprego, estagnação econômica, etc. Não obstante, optou pela expansão, que só se viabilizaria com o aumento da dívida externa. Poderia, o governo brasileiro ter obtido financiamentos de melhor qualidade? Vale dizer, a juros fixos, prazos mais longos e de organismos oficiais? Provavelmente não. Simplesmente porque os organismos oficiais estavam oferecendo pouco crédito para os países em desenvolvimento, enquanto os banqueiros privados ofereciam em abundância. Para se ter uma idéia mais precisa desse fenômeno, basta mencionar que, entre 1975 a 1980, o crédito concedido pelas principais agências oficiais internacionais subiu de US\$ 11 bilhões para cerca de US\$ 18 bilhões, enquanto os empréstimos concedidos pelo setor

⁵⁴ Vide a respeito: Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis, *O Grande Salto para o Caos. A economia e a política econômica do regime autoritário*, RJ, Jorge Zahar Editor, 1985, pag. 45.

privado aos países em desenvolvimento subiu de US\$ 21 bilhões para US\$ 60 bilhões⁵⁵. Portanto, a disponibilidade de crédito estava com o setor privado, o que restringia as opções entre pegar crédito a taxas flutuantes ou ficar sem ele.

É difícil determinar com precisão quem foi o maior responsável pelo crescimento da dívida externa brasileira nessa época, se foi o financiamento dos projetos do II PND ou a deterioração dos termos de intercâmbio e a conta petróleo. Entretanto, mesmo na hipótese pouco provável de que o II PND tivesse sido responsável por todo o aumento da dívida externa líquida, que foi de US\$ 25,4 bilhões entre 1973 e 1978, esse montante foi compensado pelo salto nas exportações verificado no início dos anos 80, quando os projetos de produção de insumos básicos amadureceram. Numa conta grosseira, pode-se demonstrar que, somente nos anos de 1983 e 1984, a balança comercial acumulou um superávit de US\$ 19,5 bilhões, graças à substituição de importações de bens de produção e ao aumento das exportações de insumos básicos. Portanto, anos mais tarde, o II PND estava em condições de quitar parte do endividamento com as divisas que ele permitiu produzir.

Mas a situação da economia brasileira apertaria mesmo de 1979 em diante, após o segundo choque do petróleo e o salto dos juros reais no mercado internacional. O preço médio do barril, que estava em US\$ 12,4 até 1978, passou para US\$ 34,4 entre 1978 e 1981, período no qual as contas externas brasileiras novamente se agravaram. Para reforçar essa situação adversa, verificou-se também, no mesmo período, uma deterioração das relações de troca de nossas exportações em face das importações de 15% entre 1978 a 1981. E, finalmente, a taxa de juros média da nossa dívida líquida disparou de 9,1% em 1978 para 16,5% em 1981 e 17,5% em 1982.

De acordo com uma estimativa do Ex-ministro da Fazenda Ernane Galvêas, os dois choques do petróleo acarretaram um adicional de despesas na balança comercial de US\$ 37,3 bilhões entre 1974/1983 e o aumento dos juros acresceu uma despesa de US\$ 26,6 bilhões, totalizando US\$ 63,9 bilhões. Portanto, boa parte da dívida externa de

⁵⁵ Conforme dados do Annual Report do FMI, elaborados por Francisco E. Pires de Souza em *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, op. cit., p. 109.

US\$ 81,3 bilhões em 1983 seria de responsabilidade do petróleo e juros⁵⁶. Mesmo dando um desconto nesses números, ainda assim podemos concluir que os empréstimos contraídos para viabilizar o II PND não foram os principais responsáveis pelo tamanho da dívida externa brasileira dos anos 80.

IX. CONCLUSÕES

No final dos anos 70, ainda era cedo para se verificar com clareza quais seriam as repercussões do II PND para a economia brasileira. Afinal, tratava-se fundamentalmente de projetos com longo prazo de maturação, cujos efeitos não apareceriam de imediato. Isso atrapalhou as primeiras avaliações do II PND, e as conduziu a diagnósticos pessimistas, reforçados pelo cenário cada vez mais sombrio desse final dos anos 70.

Foi isso que levou Carlos Lessa e outros autores respeitáveis a concluir que esse plano fora malsucedido. Não acredito, por tudo que foi visto até aqui, que o II PND abortou em 1976 diante do agravamento das condições nacionais e internacionais, conforme afirma Lessa. De fato, nesse ano o governo fez um ajuste no plano para reduzir o ritmo de crescimento e aplacar as tendências inflacionárias que se manifestavam em vários indicadores econômicos. Porém, sacrificou o secundário para preservar o essencial, cortando recursos de setores que não comprometiam o sucesso do programa econômico. Chegou mesmo a rever as metas, invariavelmente ambiciosas, de vários projetos prioritários, sem, no entanto, desfigurar-lhes o sentido.

Não creio tampouco que o II PND tenha apenas reforçado o nosso velho padrão de financiamento e ajudado a constituir a crise da dívida dos anos 80. Se não logrou mudar esse padrão, o II PND certamente não agravou a dívida e chegou até mesmo a reduzir a vulnerabilidade externa do país, por meio da substituição de importações e aumento das exportações. Nesse sentido, estava correta a análise de Antônio Barros de Castro, que percebeu isso em primeira mão no início dos anos 80.

⁵⁶ Essas projeções estão em Ernane Galvêas, *A Saga da Crise*, RJ, Forense Universitária, 1985.

Pior teria sido se o Governo Geisel tivesse sucumbido à tentação de fazer um ajuste ortodoxo. Aí sim a dependência financeira teria se agravado. Entretanto, optou por uma ação anticíclica, na boa tradição keynesiana. O general Geisel e sua equipe econômica não se deixaram seduzir pelo canto da sereia do Fundo Monetário Internacional, que fez muitas vítimas na América Latina. Por isso não trilhou o caminho da recessão e do desemprego do Chile, da Argentina e de outros países que renunciaram ao crescimento, e nem por isso deixaram de amargar a crise da dívida dos anos 80. Com o II PND ou sem ele, teríamos a crise da dívida dos anos 80, por razões que transcendem a Gestão Geisel. Talvez a dívida externa brasileira tivesse sido ligeiramente menor, no início dos anos 80, sem os empréstimos contraídos na época anterior. Porém, seria menor também a capacidade de exportação e de realização de uma expansão futura.

O II PND não foi somente um programa intervencionista e heterodoxo, porque usou e abusou da política fiscal conforme convém a um programa dessa natureza. Também ampliou a participação das empresas estatais na economia através dos megaprojetos da indústria de base. Um estudo do Ministério do Planejamento, feito em 1977 com base nos dados do “Quem é Quem” da revista *Visão*, indicou que, no período de 1970 a 1976, a participação das empresas estatais no patrimônio líquido das 1069 maiores empresas brasileiras, aumentou de 47,5% para 52,2%⁵⁷, e continuou subindo no restante da década. Em termos da política econômica do dia-a-dia, de fato, Simonsen afrouxou um pouco o controle de preços do CIP, sem no entanto aboli-lo, e operou com taxas de juros mais elevadas, de acordo com uma política monetária e um figurino menos intervencionista que Delfim Netto. No entanto, o arquiteto do “milagre” não estava preocupado em atrair tanto capital externo para fechar as contas do balanço de pagamentos, quanto o seu sucessor, que tinha problemas de balanço de pagamentos para resolver. Não se pode negar uma diferença doutrinária entre Simonsen e Delfim Netto, que deixou sua marca na gestão econômica de ambos. Porém, Simonsen não estava no comando e se subordinou ao II PND, que, querendo ou não, ele ajudou a viabilizar. Quando, de fato, ele assumiu as rédeas da gestão econômica no Governo Figueiredo, tentou aplicar uma política mais ortodoxa e não durou seis meses no ministério.

⁵⁷ Vide a respeito: João Paulo dos Reis Velloso, *O Último Trem para Paris*, op. cit., p. 396.

Ao se avaliar os efeitos do II PND para o endividamento externo brasileiro dos anos 80, não se pode esquecer as contribuições para essa dívida oriundas do Governo Figueiredo que, pelo menos nos dois primeiros anos de gestão, colocou o pé no acelerador e fez pouco caso do segundo choque do petróleo. No apagar das luzes do seu mandato, Geisel encarregou Velloso de entregar a Figueiredo um documento elaborado pelo Planejamento, sugerindo que o Brasil só poderia voltar a crescer aceleradamente quando fosse capaz de mostrar significativos superávits na balança comercial. “Então, diz, Velloso, nos tínhamos consciência das limitações da situação em que nos encontrávamos. A economia estava crescendo à 5%; tínhamos reduzido substancialmente o déficit em conta corrente; tínhamos reduzido substancialmente o déficit da balança comercial; os programas todos estavam encaminhados e já estavam mostrando resultados, tanto que o coeficiente de importações já tinha diminuído substancialmente. Agora, havia limitações porque a dívida líquida era alta e a dívida bruta bem mais alta ainda, porque o nível de reserva era muito grande. Não se podia cogitar de acelerar o crescimento enquanto os programas já deflagrados pelo II PND não mostrassem seus resultados. Foi o que Simonsen tentou fazer no início do Governo Figueiredo... Mas vieram as novas opções estratégicas (de Delfim Netto que voltou ao Planejamento)”⁵⁸ “que atropelaram tudo isso”.

⁵⁸ Entrevista de Reis Velloso ao autor em novembro de 1995.

X. BIBLIOGRAFIA

ASSIS, José Carlos de. *A Chave do Tesouro*. RJ, Paz e Terra, 1983.

BARROS, Adirson de. *Março: Geisel e a Revolução Brasileira*. RJ, Artenova, 1976.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. *O Senhor e o Unicórnio*. SP, Brasiliense, 1984.

CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa*. RJ, Topbooks, 1994.

CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. RJ, Paz e Terra, 1985.

CRUZ, Paulo Davidoff. “Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta” em *Desenvolvimento Capitalista no Brasil n. 2*. SP, Brasiliense, 1983.

CRUZ, Sebastião Velasco e. “Estado e Planejamento no Brasil, 1974-76”, Estudos CEBRAP, n. 27 (1980), p. 103-26.

_____. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira - Um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-77)*. SP, Unicamp/Fapesp, 1995.

DREIFUSS, René, A. *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis, Vozes, 1981.

FALCÃO, Armando. *Geisel - Do Tenente ao Presidente*. RJ, Nova Fronteira, 1995.

FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido, Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado*. RJ, Insight Editorial, 1995.

GALVÊAS, Ernane. *A Saga da Crise*. RJ, Forense Universitária, 1985.

GOLDENSTEIN, Lúcia. *Repensando a Dependência*. RJ, Paz e Terra, 1994.

GOMES, Severo Fagundes. *Tempo de Mudar*. Porto Alegre, Global, 1977.

HIRSCHMAN, A. *A Economia como Ciência Moral e Política*. SP, Brasiliense, 1986.

- KUCINSKI, Bernardo. *Abertura, a história de uma crise*. SP, Brasil Debates, 1982.
- LESSA, Carlos. *A Estratégia do Desenvolvimento 1974-76: Sonho e Fracasso*. RJ, Tese de Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo, 1978.
- MANTEGA, Guido e MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista e Crises no Brasil*. RJ, Paz e Terra, 1980.
- REGO, José Marcio. *Revisão e Crise: Metodologia e Retórica na História do Pensamento Econômico*. SP, Biental, 1991.
- REICHSTUL, Henri Philippe e COUTINHO, Luciano G. “Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo e Crise” em *Desenvolvimento Capitalista no Brasil n. 2*. SP, Brasiliense, 1983.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Poder e Política: crônica do Autoritarismo Brasileiro*. RJ, Forense Universitária, 1978.
- SERRA, José. “Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Após-Guerra” em *Revista de Economia Política*. Abril-junho, 1982.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Inflação, Gradualismo e Tratamento de Choque*. RJ, APEC, 1970.
- _____. *Brasil 2001*. RJ, APEC, 1969.
- _____. *Brasil 2002*. RJ, APEC, 1971.
- _____. *O Modelo Brasileiro de Desenvolvimento*. RJ, MEC/MOBRAL, 1973.
- _____. *Teoria Microeconômica*. RJ, PAEC, 1982.
- _____. *30 Anos de Indexação*. RJ, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1995.
- SIMONSEN, M. H. e CYSNE, R. P. *Macroeconomia*. RJ, Atlas e FGV, 1995, 2ª Edição.

SIMONSEN, Mário Henrique e CAMPOS, Roberto. *A Nova Economia Brasileira*. RJ, José Olympio Editora, 1979.

SKIDMORE, Tomas. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. RJ, Paz e Terra, 1988.

TAVARES, Maria da Conceição e ASSIS, J. Carlos de. *O Grande Salto Para o Caos*. RJ, Jorge Zahar Editor, 1985.

VELLOSO, João P. R. *O Último Trem para Paris*. RJ, José Olympio Editora, 1985.

II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979. RJ, IBGE, 1974.

ENTREVISTAS

Antônio Delfim Netto

Élio Gasperi

João Paulo dos Reis Velloso

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo

Mário Henrique Simonsen

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO da
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**

Diretor: Alain Florent Stempfer
Vice-Diretor Acadêmico: Wilton de Oliveira Bussab
Vice-Diretor Administrativo: Domingo Zurrón Ocio
Chefia do NPP: Gisela Black Taschner
Comissão de Pesquisas e
Publicações: Antonio Carlos da Cunha Manfredini de Oliveira
Carlos Osmar Bertero
Fernando Claudio Prestes Motta
Gisela Black Taschner (Presidente)
Marcos Henrique Nogueira Cobra
Samuel Hazzan
William Eid Júnior

Impresso na Xerox Document Center da EAESP/FGV

Coordenação: Seiji Okuda
Editoração: Graciema Cavalcanti Bullara
Capa: Sônia da Silva Okuda