

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO - ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

KAREN GIANE BORGES

POLÍTICA PROTECCIONISTA NO II PND

FLORIANÓPOLIS, 2008.

KAREN GIANE BORGES

POLÍTICA PROTECIONISTA NO II PND

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador: Profº Drº Rabah Benakouche

FLORIANÓPOLIS, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO - ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota ____ à aluna Karen Giane Borges na Disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Profº Drº Rabah Benakouche
Presidente

Profº
Membro

Profº
Membro

Dedico este trabalho a minha avó, Ada Helena (*in memoriam*), pelo amor, carinho, e apoio que nunca permitiu que me faltasse.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pela força e pelo conforto concedido a mim, em vários momentos difíceis de minha vida acadêmica.

Agradeço aos meus familiares, que sempre estiveram ao meu lado me apoiando, sobretudo minha mãe, pelo exemplo de honestidade e perseverança. Agradeço em especial ao meu avô, pelo carinho, amor e confiança que sempre me transmitiu.

Agradeço a meu marido, pelo apoio, confiança e compreensão concedidos a mim, e principalmente, por não permitir que eu desistisse.

Agradeço meu orientador, Rabah, pela dedicação e apoio a mim conferidos, e, sobretudo, pela paciência.

Agradeço as minhas grandes amigas, tanto da faculdade quanto do trabalho, pela amizade, companheirismo, paciência, e acima de tudo, por acreditarem em mim.

"Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende."
Leonardo da Vinci

RESUMO

O presente trabalho objetivou elaborar um estudo sobre a política protecionista utilizada durante o período do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), o qual pretendia, principalmente, alterar o padrão industrial do país. Para tanto, após a problematização do tema, foi necessária uma análise das teorias protecionistas, segundo a visão de dois economistas consagrados no tocante ao assunto, para fundamentar a política utilizada no período proposto. Em seguida, são demonstradas as principais características do período anterior ao II PND, a qual é comumente denominada de “milagre econômico brasileiro”, identificando os motivos que levaram a adoção do projeto. Na sequência, o projeto do II PND é apresentado, identificando seus principais objetivos, assim como os principais resultados alcançados. Por último, apresenta-se a política protecionista num âmbito geral, e em seguida no contexto brasileiro, com foco na segunda metade da década de setenta, de forma a apresentar os resultados obtidos com a política de proteção.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Industrialização; Protecionismo.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Perspectivas da Economia Brasileira para 1979.....	38
Tabela 2: Indicadores Econômicos para 1979.....	40
Tabela 3: Indicadores de Política Energética.....	41
Tabela 4: Síntese do Programa de Investimentos - 1975/1979.....	42
Tabela 5: Recursos do BNDE Obtidos Através do Fundo PIS/PASEP.....	46
Tabela 6: Trajetória do Investimento Setorial (%).....	49
Tabela 7: PIB Setorial (% a.a.).....	50
Tabela 8: Taxas de Crescimento da Indústria de Transformação (% a.a.).....	50
Tabela 9: Importações do Brasil: taxa de crescimento por principais grupos.....	52
Tabela 10: Exportações do Brasil: taxa de crescimento por principais grupos.....	53
Tabela 11: Investimento em Máquinas e Equipamentos Nacionais e Importados.....	61
Tabela 12: Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil – 1970/1984.....	64

LISTA DE SIGLAS

ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica

ABDIB – Associação Brasileira de Infra-Estrutura e Indústrias de Base

BNDE - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

CACEX – Carteira de Comércio Exterior

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico

CDI - Conselho de Desenvolvimento da Indústria

CPA - Comissão de Política Aduaneira

CSN - Conselho de Segurança Nacional

EMBRAMEC - Mecânica Brasileira SA

ESG - Escola Superior de Guerra

FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo

FIBASE - Financiamento de Insumos Básicos SA

FINAME - Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos

GATT - Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

IBRASA - Investimentos Brasileiros SA

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

IPI - Imposto sobre Produto Industrializado

ISI – Industrialização por Substituição de Importações

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PIB - Produto Interno Bruto

SEPLAN - Secretaria de Planejamento

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SIUP - Serviços Industriais de Utilidade Pública

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Problema e justificativa da pesquisa.....	11
1.2 Objetivos.....	14
1.2.1 Objetivo geral.....	14
1.2.2 Objetivos específicos.....	15
1.3 Metodologia	15
1.4 Marco teórico preliminar	16
1.4.1 A abordagem liberal	16
1.4.2 A abordagem protecionista	19
1.4.2.1 A visão de Friedrich List	19
1.4.2.2 A visão de Raúl Prebisch	23
CAPÍTULO 2 – CONDICIONANTES DO II PND	30
2.1 O governo militar	30
2.2 O “milagre econômico brasileiro”	32
2.3 A crise do “milagre”	35
CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIAS E AÇÕES NO II PND.....	37
3.1 A estratégia de desenvolvimento.....	39
3.1.1 O novo padrão de industrialização	39
3.1.2 A correção dos desajustes da organização industrial	43
3.1.3 Integração com a economia mundial.....	44
3.1.4 As fontes de financiamento dos projetos.....	45
3.2 Os principais resultados do projeto do II PND	47
3.2.1 A trajetória do investimento.....	48
3.2.2 A trajetória da produção	49
3.2.3 O setor externo	51
CAPÍTULO 4 – POLÍTICA PROTECIONISTA NO II PND.....	54
4.1 O conceito do protecionismo	54
4.1 O protecionismo num âmbito geral	57
4.3 O protecionismo no Brasil.....	58
4.3.1 Antecedentes históricos do protecionismo no Brasil	59
4.3.2 Barreiras não-tarifárias às importações	60

4.3.2 O protecionismo no II PND	62
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS	67

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1 Problema e justificativa da pesquisa

Até a década de trinta a economia brasileira era basicamente uma economia agrário-exportadora tradicional, a qual fazia parte da periferia dos centros dominantes. Seu processo de desenvolvimento era voltado para o exterior, tendo seu dinamismo atrelado ao crescimento da demanda de seus produtos de exportação, por parte dos países dominantes.

O período que ocorreu entre a depressão dos anos trinta e o pós-guerra obrigou a economia brasileira a voltar-se para o mercado interno. Com a redução drástica da capacidade de importar, iniciou-se no Brasil um processo de substituição de importação por produção nacional, condicionado pela reserva de mercado obtida através de proteção cambial e tarifária (TAVARES, 1978).

Partindo do modelo agrário-exportador, o governo brasileiro deu início a um grande processo de urbanização, acompanhado pela execução de infra-estrutura em serviços básicos e pelo desenvolvimento de indústrias tradicionais. O Brasil já dispunha, no momento da grande depressão, de um mercado interno amplo e de uma estrutura industrial relativamente diversificada.

Conforme Tavares (1978), as medidas de defesa, quanto ao desequilíbrio externo, utilizadas pelo governo, contribuíram para que o nível de demanda interna fosse mantido, estimulando-se, portanto, a diversificação das atividades por meio do processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI). A política econômica foi orientada seguindo duas linhas de ação. A primeira, de comércio exterior, sobretudo a cambial, utilizava diferentes mecanismos, como controles quantitativos e taxas múltiplas de câmbio. A segunda, de investimentos, almejava a eliminação dos principais pontos de estrangulamento nos setores de infra-estrutura e o financiamento de outros investimentos de base por intermédio do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Ao final da segunda guerra, o Brasil estava em posição favorável devido à recuperação, em termos absolutos, de sua capacidade para importar. As exportações sofreram acentuada expansão, decorrente da elevação dos preços do café que durou até 1953-1954.

Empresários industriais aproveitaram os anos mais favoráveis (1951/1952) para importar equipamentos em grande quantidade e investir em variados setores da economia. Porém a partir de 1954 as condições do setor externo brasileiro voltaram a apresentar sinais negativos, mesmo com a queda do preço do café, as exportações não aumentaram, portanto, a capacidade para importar só foi mantida por meio de considerável financiamento externo (TAVARES, 1978).

Entre os anos de 1956 e 1961, sob a presidência de Juscelino Kubitshek, o desenvolvimento no Brasil foi caracterizado, segundo Tavares (1978, p. 72), por dois fatores: “o aumento da participação direta e indireta do governo nos investimentos, e a entrada de capital estrangeiro privado e oficial para financiar parcela substancial do investimento em certos setores”. Nesse período a política econômica brasileira foi orientada pelo Plano de Metas, que constituiu um amplo plano de investimentos visando cinco áreas em especial: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação.

A política econômica desenvolvimentista de Kubitshek estava voltada para a consolidação da indústria brasileira. Para tanto, era necessária uma política econômica que unisse o Estado, a empresa privada nacional e o capital estrangeiro para promover o desenvolvimento, com destaque na industrialização. O Plano de Metas obteve êxito na política industrial, porém deixou grande herança inflacionária e descontrole do balanço de pagamentos (ORESTEIN; SOCHACZEWSKI, 1992).

Os anos entre 1961 e 1964 foram completamente confusos para a política econômica brasileira. Com o fim do Plano de Metas, a economia brasileira mergulhou num processo de estagnação e recessão, com queda da renda *per capita*, inflação ascendente e deterioração do balanço de pagamentos. No final de 1962, sob o governo de Goulart, foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, como resposta a deterioração externa e à aceleração inflacionária (ABREU, 1992).

A partir de meados de 1963, com o descontrole das contas públicas e a rápida expansão da oferta monetária, fica evidente o fracasso do Plano Trienal. Nos primeiros meses havia mantido a inflação sob controle, porém com seu fracasso as taxas reverteram-se rapidamente em taxas superiores as do passado (ABREU, 1992).

Em março de 1964 o movimento militar destituiu o governo Goulart e levou à presidência o Marechal Castelo Branco (1964-1967). Em novembro do mesmo ano, foi apresentado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual tinha como principais objetivos: acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e conter o processo inflacionário (RESENTE, 1992).

O PAEG permitiu a correção das principais distorções da economia como o reequilíbrio do balanço de pagamentos, o razoável controle da inflação e a retomada do crescimento econômico. O êxito do plano de estabilização deveu-se principalmente ao diagnóstico correto da situação do país, e a capacidade do governo autoritário de impor medidas à sociedade (RESENTE, 1992).

A partir de 1967, a prioridade do governo passou a ser o a aceleração do crescimento econômico e a contenção da inflação.

Ultrapassada a fase de estabilização, o país estava preparado para uma nova etapa de expansão econômica. O crescimento econômico acelerado passou a ser a preocupação central. Seu carro-chefe, a expansão industrial, sobretudo a indústria de bens de consumo das camadas alta e média da sociedade e os setores industriais que produziam esses bens. Um modelo econômico característico de sociedades em elevado estágio de desenvolvimento e com alto padrão de vida (BRUM, 1997, p. 322).

No período de 1967 a 1973 a economia brasileira apresentou grande expansão, caracterizando a fase do chamado “milagre brasileiro”. A economia obteve um crescimento acelerado de taxas médias anuais de 10%, enquanto a inflação apresentava índices relativamente baixos, com média anual de 20% (BRUM, 1997).

Ao assumir a presidência em 1974, o governo Geisel propõe-se a transformar o Brasil em potência mundial emergente, retirando-se da condição de país subdesenvolvido e inserindo-se no reduzido elenco dos países de primeiro mundo. Tal proposta estava condicionada ao sucesso da nova estratégia de desenvolvimento, que guiaria o país na segunda metade da década de setenta (BRUM, 1997).

A nova Estratégia chamava-se Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), vigorou entre 1974 a 1979, o qual tinha na política industrial um dos principais elementos para o alcance do progresso e do desenvolvimento. O II PND visava uma mudança qualitativa no padrão de industrialização e na organização industrial com uma nova configuração definitiva do perfil industrial. A consecução deste novo padrão exigia mudanças na execução da política industrial (LESSA, 1988).

Tais mudanças significavam a superação da atrofia nas indústrias básicas (basicamente o setor de bens de capital e eletrônica pesada) e setores produtores de insumos básicos. Estes setores eram definidos como prioritários, a fim de substituir importações. De acordo com o projeto do II PND (1974), os setores de bens de produção seriam os setores líderes da expansão industrial da economia brasileira, presidindo e dando sentido ao seu movimento dinâmico.

Também entre as prioridades do II PND estava a política de energia, peça chave da estratégia, que pretendia diminuir a dependência em relação ao petróleo importado. Esperava-se substituir o petróleo por outras fontes de energia, a fim de direcionar o uso de petróleo para o transporte e reduzir a quantidade importada. A política de industrialização surge com o intuito de ajustar a estrutura econômica à condição de escassez de petróleo, e ao novo estágio de expansão industrial (II PND, 1974).

As duas principais políticas – de industrialização e de energia – apontavam para a construção de novas plantas industriais e energéticas. Afirmava o II PNB (1974), que nos diferentes ramos industriais estavam esgotadas as possibilidades de expansão por absorção de capacidade subutilizada.

O período do II PND marcou a consolidação do modelo de crescimento por Substituição de Importação, vigente no país desde a década de 30. O bloco de investimentos, anunciado em 1974, foi destinado em grande parte, a substituição das importações e a possíveis novas frentes de exportação, com o intuito de modificar, ao longo prazo, a estrutura produtiva do país (HERMANN, 2005).

Neste contexto, teve a política protecionista grande importância para o alcance dos objetivos do governo. Caberia ao governo formular e implantar uma política de proteção, de forma a estimular a indústria nacional, e assim consolidar o novo padrão de industrialização almejado pelo governo. Este trabalho pretende demonstrar o quanto foi essencial a política protecionista no período do II PND.

1.2 Objetivos

Apresentam-se a seguir o objetivo geral e os objetivos específicos do trabalho.

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho consiste em estudar a política protecionista durante o

período do II PND, de forma a analisar seus principais objetivos e os principais resultados alcançados.

1.2.2 Objetivos específicos:

- Apresentar as principais estratégias e ações do II PND e identificar os principais resultados alcançados;
- Expor as principais vertentes teóricas a cerca do protecionismo e fundamentá-las no período proposto;
- Analisar a política protecionista no período proposto, visando suas principais medidas e efeitos.

1.3 Metodologia

Este estudo pretende analisar a utilização da política protecionista no período do II PND e suas respectivas conseqüências. Dessa forma, o trabalho consiste em uma pesquisa teórico-exploratória essencialmente bibliográfica.

Assim, será apresentada a princípio, uma análise das principais vertentes teóricas a respeito do comércio internacional, com foco na teoria protecionista, a qual é o objetivo do trabalho.

Em seguida, apresenta-se os condicionantes da implementação do II PND. Neste capítulo é analisado os principais motivos que levaram o governo a adotar o projeto do II PND. Para tanto, é realizada um estudo sobre os anos antecedentes ao projeto.

Em seguida, será realizada uma exposição à cerca da política do II PND, demonstrado seus principais objetivos, assim como as principais medidas utilizadas para o alcance dos mesmos.

Por fim, será analisada a política protecionista durante o período do II PND. Essa

análise será realizada em associação com a teoria de Friederich List e Raúl Prebisch, identificando os principais resultados da política de proteção.

1.4 Marco teórico preliminar

Propõe-se nesta seção analisar as principais teorias do comércio internacional, que têm seus posicionamentos marcados por uma adesão maior ou menor aos princípios do livre comércio ou do protecionismo como instrumento auxiliar de desenvolvimento econômico.

Apresenta-se, num primeiro momento, a abordagem liberal-tradicional fundada no princípio das vantagens comparativas de David Ricardo (1985), e segundo as quais o livre comércio tende a melhorar o padrão de bem-estar social das nações que transacionam entre si.

Em seguida, será analisada a teoria do comércio estratégico de Friedrich List (LIST, 1983) e Raúl Prebisch (PREBISCH, 2000), nas quais se observa, ainda que de forma relativamente diferenciada, a importância dada ao protecionismo como mecanismo de impulso ao desenvolvimento nacional, o qual é o objetivo desse trabalho.

1.4.1 A abordagem liberal

Um conceito-chave para o estudo das teorias do comércio internacional é o de vantagem comparativa. Criado e desenvolvido por David Ricardo em sua obra *Princípios de economia política e tributação*, de 1817, o princípio da vantagem comparativa nos revela que o comércio internacional será benéfico para os países mesmo que um determinado país possa produzir mais eficientemente, em relação aos demais, todos os produtos que consome. As principais teorias do livre-comércio se baseiam neste princípio, podendo divergir quanto aos determinantes das vantagens.

Segundo Ricardo (1985), mesmo se um país for produtivamente superior a todos os outros com quem pode comercializar, ou seja, mesmo se ele possuir vantagens absolutas de custos para todos os produtos que produz e consome, haverá benefícios para que este país se

engaje nas trocas internacionais e assim, melhore, o bem-estar de sua sociedade como um todo.

O mesmo autor usou a análise hipotética dos custos de produção de vinhos e tecidos em Portugal e na Inglaterra. Segundo sua hipótese, Portugal teria custos de produção, tanto de vinho como de tecidos, mais baixos que a Inglaterra, mas mesmo assim o comércio entre os dois geraria benefícios mútuos, fundamentados na análise.

O modelo Ricardiano defende a completa especialização no bem do qual o país tenha vantagem comparativa. O autor salienta que todos se beneficiam do livre comércio, pois ele possibilita que, com o mesmo esforço, os países possam consumir maior quantidade de bens do que se continuassem numa economia fechada. Isso é possível pela existência de uma diferença na produtividade relativa dos bens, seja ela oriunda de adversidades climáticas, tecnológicas ou naturais.

A teoria das vantagens comparativas de David Ricardo (1817) é criticada em suas bases irrealistas e específicas sobre tecnologia, estrutura industrial, condições macroeconômicas e mobilidade dos fatores trabalho e capital. No entanto, Ricardo deixou um legado importante à teoria econômica. Seu conceito de vantagens comparativas, mesmo com deficiências, deu nova fundamentação ao debate sobre os padrões das trocas internacionais e engendrou novas formulações teóricas que buscam analisar o comércio internacional, seja para refutar o livre-comércio enquanto meio de alcance do desenvolvimento econômico de uma nação, seja para defendê-lo, como o modelo Heckscher-Ohlin (GONÇALVES, 2005).

As teorias que se originaram do trabalho de Ricardo, acerca das vantagens comparativas, podem ser classificadas como fazendo parte da teoria neoclássica do comércio internacional. A característica fundamental dessas teorias é a diferença relativa da produtividade do trabalho existente entre os países. A partir dos trabalhos de Heckscher-Ohlin¹, e a idéia de que o comércio se originaria da diferença nas dotações de fatores produtivos, uma nova linha de teorias se desenvolveu, passando a serem classificadas com a moderna teoria do comércio internacional.

Em 1919, Eli Heckscher lançou um trabalho sobre o comércio internacional, a partir do enfoque neoclássico. Ele vai, na verdade, incorporar novas variáveis ao estudo dos determinantes do comércio entre as nações e, tentar, sobretudo avaliar os impactos sobre a distribuição de renda num país quando o mesmo se abre ao comércio exterior. Bertil Ohlin deu prosseguimento no desenvolvimento do modelo de Heckscher nas décadas de 1920 e

¹ Para facilitar a exposição, será utilizada a sigla H-O para fazer menção ao modelo de Heckscher e Ohlin.

1930, dando origem ao modelo H-O. (GONÇALVES, 2005).

O modelo H-O explica que o comércio internacional se dá devido às diferenças existentes na dotação dos fatores produtivos entre os países. Diferente do modelo Ricardiano, onde o único fator de produção era a mão-de-obra, o modelo das dotações de fatores resulta numa alteração da distribuição de renda dos países que atuam no comércio, ao afetar a alocação dos fatores de produção entre os bens produzidos e os preços relativos (SWART, 2006).

Em síntese, o teorema H-O defende que havendo diferenças nas dotações de fatores entre dois países, cada país terá vantagem comparativa em relação ao outro, naquele bem intensivo no fator do qual o país tenha abundância. Diante disso, os países se beneficiam com o comércio, pois podem tirar proveito de uma melhor alocação entre os fatores de produção. Os dois países se beneficiam com a mudança dos preços relativos dos bens, tornando mais barato, em ambos os países, o bem que for intensivo no fator escasso. O modelo baseia-se nos pressupostos de que todos os países têm as mesmas tecnologias, os preços dos fatores são flexíveis, a economia está em pleno emprego, não há economias de escala, os consumidores têm preferências idênticas, não há barreiras ao comércio, as *commodities* diferem pela necessidade de fatores, e os países diferem pela dotação dos fatores (SWART, 2006).

De acordo com o modelo H-O, um país exportará aqueles produtos que são intensivos no fator de produção nele abundante, isto é, os países ricos em capital exportarão produtos intensivos em capital e os ricos em trabalho, os produtos intensivos em mão de obra. Segundo o modelo H-O, o comércio internacional beneficiará os donos do fator de produção que é localmente abundante e prejudicará os proprietários dos fatores que são escassos.

Segundo a teoria do livre comércio, o liberalismo produz uma série de benefícios. Em primeiro lugar, ele aumenta a eficiência e a competição no mercado interno, o que leva a uma redução dos preços e a um aumento dos bens à disposição dos consumidores. Em segundo lugar, ele aumenta a riqueza nacional e global por meio da especialização nos produtos em que o país tem vantagem comparativa. Em terceiro lugar, ele aumenta a disponibilidade de tecnologias, assim, permite aos países subdesenvolvidos aumentar sua produtividade e sua renda.

1.4.2 A abordagem protecionista

Serão apresentadas nesta seção as teorias de Friedrich List e Raúl Prebisch em defesa da política protecionista. George Friedrich List, economista alemão e partidário do protecionismo, contrapõe-se as teorias do livre comércio demonstrando, por meio de sua principal obra concluída em 1841, como as nações, de fato, se desenvolvem. Sua teoria influenciou muitos teóricos de diversos países, que levaram suas idéias adiante para tentar desenvolver suas nações.

Raúl Prebisch, economista argentino, fundador e diretor do Banco Central da Argentina nos anos 30, passou a integrar a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) ² a partir de 1949, foi o principal redator de primeiro relatório cepalino, no qual identificava as diferenças entre as economias centrais e periféricas. A partir desse relatório, o protecionismo passou a ser visto por Prebisch como fundamental, uma vez que, seria praticamente impossível a concorrência industrial de igual para igual dos países tidos como periféricos com as importações dos países do centro.

1.4.2.1 A visão de Friedrich List

List, preocupado com a situação da Alemanha, e tendo contato com as transformações ocorridas nos Estados Unidos, fortalece as idéias de sua teoria de que, para um país se desenvolver é necessário promover a unidade nacional, erradicar as tarifas internas e proteger a economia nacional da concorrência externa, principalmente por meio de instalações de manufaturas, essenciais para o desenvolvimento. O autor demonstra, em sua obra Sistema nacional de economia política, publicada em 1841, a importância que deve ser dada às políticas de caráter protecionista na condução dos destinos econômicos nacionais.

² A CEPAL é um órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) e foi criada em 1948 tendo como objetivo analisar a inserção das economias latino-americanas na economia mundial, especialmente na reconstrução do mundo no pós-guerra.

Segundo o autor, o sistema protecionista constitui o mais eficiente modo de proporcionar aos países menos desenvolvidos a igualdade perante os países dominantes. Para isso é fundamental que o Estado imponha políticas restritivas às importações, como meio de proteger os produtos internos, e elevar o estágio de desenvolvimento.

O sistema protecionista, na medida em que constitui a única maneira de colocar as nações ainda atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante (a qual, aliás, nunca recebeu da Natureza um direito perpétuo ao monopólio industrial, senão que apenas conseguiu adiantar-se às demais em termos de tempo), esse sistema protecionista, considerando sob este ponto de vista, apresenta-se como meio mais eficaz para fomentar a união final das nações, e, portanto, também para promover a verdadeira liberdade de comércio (LIST, 1983, p. 93).

Uma vez atingido certo grau de desenvolvimento por meio do comércio, as grandes monarquias perceberam que para atingir elevado grau de civilização, poder e riqueza, seria necessário a união da manufatura e do comércio com a agricultura. Diante disto, procuraram, por meio de um sistema de restrições, mediante privilégio e estímulos, implantar em seus países a riqueza e o espírito empresarial já existente em alguns países. (LIST, 1983). A Inglaterra, acima de qualquer outro país, adotou a política de restrições, com o principal objetivo de proteger a indústria nascente das indústrias estrangeiras mais evoluídas.

Perceberam que sua manufatura recém estabelecida jamais poderia esperar competir com sucesso com as manufaturas mais antigas e mais sólidas de outros países; que sua pesca nativa e sua marinha mercante nativa, os fundamentos de seu poderio naval, jamais poderiam progredir com êxito sem privilégios especiais; e que o espírito empresarial e de iniciativa de seus comerciantes sempre seria superado pelas grandes reservas de capital, pela maior experiência e sagacidade dos estrangeiros (LIST, 1983, p. 83).

List (1983) defende veementemente o sistema protecionista como o meio mais eficaz para que uma nação desenvolva uma força industrial própria. O autor explica que no início as taxas protecionistas aumentam os preços dos produtos manufaturados, porém, com o decorrer do tempo, pelo fato da nação transformar-se em uma potência manufatureira desenvolvida, os produtos passam a ter um valor mais baixo que os produtos importados. O sistema protecionista exige certo sacrifício da sociedade, porém, a mesma será recompensada pela autonomia industrial que a nação alcançará e pela quantidade infinitamente maior de bens materiais.

A história ensina-nos que as nações dotadas pela natureza de todos os recursos necessários para atingirem o mais alto grau de riqueza e poder podem e devem, sem comprometer os objetivos que visam, modificar seus sistemas de acordo com o estágio de seu próprio progresso: no primeiro estágio, adotando comércio livre com nações mais adiantadas como meio de saírem elas mesmas de um estado de barbárie e para fazerem progresso na agricultura; no segundo estágio, promovendo o crescimento das manufaturas, da pesca, da navegação, e do comércio exterior, adotando restrições ao comércio; e no último estágio, após atingirem o mais alto grau de riqueza e poder, retornando gradualmente ao princípio do comércio livre e da concorrência sem restrições, tanto no mercado interno como no mercado internacional, de maneira que seus agricultores, comerciantes e manufatores possam ser preservados da indolência e estimulados a conservar a supremacia que adquiriram (LIST, 1983, p.86).

O mesmo autor ainda salienta que o subsídio de exportação oferecido pelos países dominantes aos países não perfeitamente desenvolvidos, faz com que a força industrial destes seja arruinada, com grande efeito sobre o emprego, gerando grande fraqueza e pobreza da nação. O subsídio concedido permite que o país dominante mantenha sua condição de potência manufatureira e que as nações menos desenvolvidas continuem dependentes.

List (1983) relata que o Estado tem papel primordial para o alcance do desenvolvimento industrial. Segundo o autor, o Estado deve impor normas e restrições ao comércio, com o intuito de assegurar os interesses da nação. Afirma ele:

É vantajoso para a nossa nação que nós mesmos produzamos esses ou aqueles artigos; mas, já que pela livre concorrência com países estrangeiros jamais poderemos obter essa vantagem, impusemos restrições a tal concorrência, pois em nosso ponto de vista é necessário proporcionar àqueles nossos concidadãos que investem seu capital nesses novos setores da indústria e àqueles que consagram suas forças corporais intelectuais a isto, as necessárias garantias que não perderão seu capital e não falharam à sua vocação na vida. [...] Dessa forma, o Estado não impõe restrição alguma ao trabalho privado; pelo contrário assegura um campo maior e mais amplo de atividade aos recursos pessoais, financeiros e naturais (LIST, 1983, p. 118).

O mesmo autor explica ainda que nem todos os setores da economia devem ser protegidos no mesmo grau. Os setores com maior importância, que exigem alto capital para implementação, muita maquinaria, conhecimento técnico, muita mão de obra, e cujos produtos são artigos de primeira necessidade, devem receber um grau de proteção maior. Se esses setores forem protegidos e desenvolvidos de forma eficiente, os setores manufatureiros de menor importância também conseguiram desenvolver-se, com grau de proteção menor. De acordo com o autor:

As taxas protecionistas agem como estimulantes em todos aqueles setores da

indústria nacional cujos produtos, embora possam ser obtidos com maior facilidade do exterior, podem ser fabricados no próprio país. Tais medidas asseguram uma recompensa para o homem de empresa e para o operário, que dessa forma se animam a adquirir novos conhecimentos e qualificações, oferecendo ao capitalista nacional e estrangeiro meios para que invistam seu capital, durante um período definido e certo, de forma particularmente compensadora (LIST, 1983, p. 205).

O protecionismo pode ser alcançado com a proibição sistemática da importação de alguns artigos manufaturados, por meio de taxas muito altas ou impondo taxas mais moderadas. List (1983) salienta que a imposição de taxas protecionistas que elimina de forma brusca as relações comerciais já existentes, pode ser prejudicial para a nação. As taxas devem ser aumentadas na proporção em que o capital, as qualificações técnicas e o espírito empresarial aumentarem no país, e no momento em que o país puder aproveitar para sua própria finalidade seu excedente de matérias-primas e de produtos naturais que até então exportava.

As nações ainda pouco desenvolvidas na técnica e na manufatura de maquinaria devem permitir a livre importação de toda a maquinaria com maior complexidade, ou pelo menos, impor taxas muito baixas, até que o país possa produzi-las. O Estado tem papel fundamental no desenvolvimento da manufatura de máquinas, é necessário um forte estímulo a este setor, sobretudo porque a manufatura de máquinas é a grande propulsora da força manufatureira e, conseqüentemente, menor será a dependência do país em relação ao país estrangeiro, importador desses produtos. (LIST, 1983).

List (1983) explica que o protecionismo somente proporcionará prosperidade para a nação na medida em que corresponder ao grau de desenvolvimento industrial da respectiva nação. Todo o protecionismo exagerado é prejudicial, as nações só conseguiram atingir uma grande força industrial gradualmente.

O autor salienta ainda que o livre comércio entre as nações apresenta grandes vantagens para os países mais desenvolvidos, porém aos mais atrasados fica cada vez mais difícil o desenvolvimento industrial. O Estado deve, portanto, impor certas regras e restrições ao comércio com o objetivo de defender os interesses da nação. É vantajoso para o país que nos setores fundamentais à economia, e que na livre concorrência houver desvantagens, sejam impostas medidas protecionistas contra os países estrangeiros.

O foco no desenvolvimento nacional, com forte intervenção estatal, no qual o mercado interno ganha importância significativa, com investimentos infra-estruturais e proteção aduaneira às indústrias nascentes nacionais, fazem do pensamento de List (1983) uma das bases de sustentação da defesa do desenvolvimento nos países periféricos na segunda

metade do século XX. Tal fato pode ser claramente observado a partir da análise do pensamento da CEPAL e sua relevância para o processo de industrialização da América Latina desde a década de 1950. Para melhor compreender as correlações existentes entre a visão cepalina e alguns aspectos do pensamento de List, (1983), será apresentado mais detalhadamente, a seguir, a abordagem desenvolvida por Raúl Prebisch (2000) acerca da política comercial protecionista como mecanismo propulsor do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas.

1.4.2.2 A visão de Raúl Prebisch

A década de 1950 assinala o início da preocupação teórica em relação ao desenvolvimento econômico da América Latina. Os economistas latino-americanos perceberam que os principais problemas da região tendiam a agravar-se pelo deterioramento do poder de compra de suas exportações. O raciocínio da CEPAL em defesa do uso de uma política protecionista para a América Latina partia da premissa de que não seria mais possível para as economias da região desenvolver-se, tal como antes da década de 1930³, com base nas exportações de seus produtos primários para os países centrais.

A partir dessa argumentação teórica cepalina, havia a hipótese de que a América Latina estaria fadada ao permanente subdesenvolvimento caso não fossem tomadas medidas para reverter as tendências observadas até então. Desse modo, caberia identificar a política comercial mais adequada à passagem de uma economia agrário-exportadora para uma economia industrial. A defesa acerca do protecionismo, pela CEPAL, decorria da dificuldade existente nos países subdesenvolvidos em concorrer de igual para igual com as importações dos países desenvolvidos.

A crise de 1929 fez com que os Estados Unidos reduzisse seu coeficiente de importações, afetando, conseqüentemente, o nível de crescimento dos países latino-americanos. A diminuição do coeficiente de importações dos Estados Unidos e o aumento da demanda por produtos industrializados na periferia, resultaram em um forte desequilíbrio externo nos países latino-americanos, assim como na escassez de dólares. Dessa forma, o

³ A crise de 1929 afetou a economia cafeeira, fazendo com que o setor exportador perdesse dinamismo.

processo de substituição de importações foi mais uma imposição histórica do que uma ação deliberada de promover o desenvolvimento. O processo de substituição de importações iniciado por meio de estrangulamento externo é defendido por Raúl Prebisch (2000) como essencial para o início de uma industrialização espontânea.

Ao analisar a economia periférica, Raúl Prebisch (2000) observa-a dividida em três setores, quais sejam: um setor econômico de subsistência, um segundo setor exportador de bens primários e um terceiro caracterizado como industrial nascente. De acordo com o autor, desenvolver significaria reduzir o abismo que separava os setores modernos dos arcaicos, melhorando as condições de vida da massa populacional através de sua inclusão nos setores mais dinâmicos da economia.

Segundo Souza (1997), Prebisch realizou um estudo da evolução dos preços agrícolas e industriais em um período de 65 anos (1880/1945), chegando a conclusão de que havia nítida tendência para a deterioração das relações de troca contra os países subdesenvolvidos. A deterioração dos termos de troca pode ser explicada, de acordo com Prebisch, pela teoria do ciclo:

Na fase ascendente, os preços e a renda sobem nos países desenvolvidos, o que eleva a demanda internacional de alimentos e matérias-primas. Conseqüentemente, com preços favoráveis, os países periféricos aumentam sua oferta. Ocorre que, no caso de culturas permanentes, existe uma defasagem de resposta de alguns anos e não é possível obter, de imediato, todos os ganhos possíveis. Além disso, quando os preços começam a cair no fim da fase ascendente do ciclo, os países subdesenvolvidos não conseguem reduzir de imediato sua oferta, o que deprime ainda mais os preços agrícolas na fase descendente. Nessa fase, embora a demanda externa se retraia e os preços diminuam, a oferta agrícola tende a ter uma queda menos que proporcional, por sua rigidez. De outra parte, a oferta de produtos industriais se ajusta de imediato à demanda e aos preços. Isso provoca uma queda ainda maior dos preços agrícolas, devido à recessão (PREBISCH, 1950, p. 59 Apud SOUZA, 1997, p. 199).

Utilizando-se da teoria dos ciclos, Prebisch argumentava que os países ricos poderiam ajudar os países subdesenvolvidos a combater sua própria depressão. Na fase descendente os países ricos deveriam aumentar seus empréstimos para a periferia continuar a importar seus produtos industrializados, sobretudo bens de capital, isso seria possível porque na depressão, os recursos financeiros ficam ociosos, podendo ser emprestados. Diante disso, Prebisch salienta que os preços dos produtos primários em relação aos preços dos produtos industriais tendem a cair secularmente, não ocorrendo, conseqüentemente, transferência internacional de progresso técnico em direção aos países periféricos. (SOUZA, 1997).

Para Prebisch (2000, p. 80/81):

[...] se os preços houvessem caído em consonância com o aumento da produtividade, a queda teria tido que ser menor nos produtos primários do que nos industrializados, de modo que a relação de preços entre ambos teria melhorado persistentemente em favor dos países da periferia, à medida que se desenvolvesse a disparidade das produtividades. Se houvesse ocorrido, esse fenômeno teria tido um profundo significado, os países periféricos teriam aproveitado, com a mesma intensidade que os países centrais, a baixa de preços dos produtos finais da indústria. Desse modo, os frutos do progresso técnico ter-se-iam distribuído equitativamente no mundo inteiro, segundo o pressuposto implícito no esquema da divisão internacional do trabalho, e a América Latina não teria nenhum benefício econômico em sua industrialização.

A comprovação de deterioração dos termos de troca contra os países exportadores de produtos primários e simultaneamente impossibilidade de transferência de ganhos do progresso técnico para os países subdesenvolvidos, levou Prebisch (2000, p. 89) a propor a industrialização como a única forma de desenvolvimento para a periferia, “uma vez que os preços não acompanham a produtividade, a industrialização é o único meio de que dispõem os países da América Latina para aproveitar amplamente as vantagens do progresso técnico”. Nessa época industrialização era sinônimo de desenvolvimento e, como a América Latina registrava um nível baixo de investimento industrial, o autor propôs a planificação e a intervenção pública na produção e nas trocas internacionais para acelerar o desenvolvimento.

Prebisch (2000, p. 83) relata que “enquanto os centros preservam integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferem para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico”. Nesse contexto, a industrialização tem papel indispensável para a retenção do progresso tecnológico na periferia. Apenas a agricultura como forma de empregar toda a mão-de-obra de um país é inútil, forçando os salários para baixo. O aumento da produtividade na agricultura e, conseqüentemente a diminuição da demanda de sua mão-de-obra, pode ser compensada por um aumento do emprego em outros setores da economia. Nesse sentido, a atividade industrial é essencial para conter a deterioração dos termos de troca, pois a maior oferta de emprego pode propiciar um aumento salarial, ocasionado pelo aumento da produtividade, gerando uma melhora no bem estar da população. (SWART, 2006).

Na concepção de Prebisch, para a viabilidade da industrialização na América Latina seria necessária a aceleração da taxa de acumulação de capital, assim como poupança suficiente para esta formação de capital. Porém, a produtividade desses países é baixa, e conseqüentemente a poupança também o é. Dessa forma, o autor defende a atração de investimentos externos, com objetivos que auxiliem a redução do desequilíbrio externo por meio de aumento da produtividade no trabalho. Assim, a ajuda externa será transitória, pois o

aumento da produtividade, com o passar do tempo, poderá desenvolver a própria poupança e substituir o capital estrangeiro. (SWART, 2006).

Prebisch enfatiza que mesmo que o país esteja a caminho da industrialização a produção primária continuará sendo fundamental para o progresso da nação, pois a renda obtida por meio de exportações agrícolas é necessária para o processo industrial. Segundo o autor:

A industrialização da América Latina não é incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária. Pelo contrário, uma das condições essenciais para que o desenvolvimento da indústria possa ir cumprindo o objetivo social de elevar o padrão de vida é que se disponha dos melhores equipamentos em termos de maquinaria e instrumentos, e que se aproveite prontamente o progresso da técnica em sua renovação sistemática. A mecanização da agricultura implica a mesma exigência. Necessitamos de uma importação considerável de bens de capital e também precisamos exportar produtos primários para conseguí-las. (PREBISCH, 2000, p. 73).

O mesmo autor ainda salienta que a industrialização seria efetivada pela substituição de importações, por meio da existência de mercados constituídos para produtos específicos. A princípio, as substituições de produtos importados focariam as importações provenientes da zona do dólar, com o objetivo de reduzir o coeficiente de importação dos Estados Unidos.

Segundo Souza (1997), a estratégia de Prebisch para o desenvolvimento latino-americano baseava-se nos seguintes pontos:

- Compressão do consumo de supérfluo importado, por meio de tarifas elevadas e restrições quantitativas às importações;
- Incentivo ao ingresso de capitais externos, principalmente sob forma de empréstimo de governo para governo, a fim de aumentar os investimentos, principalmente na área de infra-estrutura básica;
- Realização de reforma agrária, para aumentar a oferta de alimentos e matéria-prima, bem como a demanda de produtos industriais, por meio da expansão do mercado interno;
- Maior participação do Estado na captação de recursos e na implantação da infra-estrutura básica, como energia, transportes, comunicação, etc.

Na afirmação do autor, a promoção da industrialização não implicaria numa redução imediata do coeficiente de importação⁴, a princípio poderia haver uma tendência a elevar-se.

⁴ Segundo Prebisch, o processo de industrialização traz como consequência o aumento da demanda por bens de

Dessa forma, junto com a política de investimentos externos, seria necessária uma política comercial ativa, com práticas protecionistas.

Prebisch salientava que o Estado tem o dever de atuar no sentido de transformar a estrutura social vigente (reforma agrária), estimular o uso intensivo de capital e terra disponíveis e incentivar o empresariado nacional. Este último ponto é o mais enfatizado, principalmente no Brasil, por meio da criação de bancos de fomento, concessão de créditos subsidiados e importações baratas de bens de capital (SOUZA, 1997).

Para Prebisch, a iniciativa privada tem importante papel no processo de industrialização. O autor enfatiza que é fundamental formar e fortalecer esta classe, sendo necessário adotar medidas para sua ascensão. Dessa forma, o autor ressalta a ação do Estado, e a utilização de recursos estrangeiros⁵ para a promoção da iniciativa privada. O Estado deve, por meio de políticas monetárias, cambiais, fiscais e aduaneiras, promover a empresa nacional, além disso, cabe ao Estado atuar nos setores que não haja interesse da iniciativa privada, mas que tenham fundamental importância para o desenvolvimento econômico (SWART, 2006).

Julia Swart (2006, p. 81/82) salienta:

Prebisch aponta que um dos motivos para a forte presença da ação direta do Estado em detrimento da iniciativa privada, na América Latina, se deve ao direcionamento dos financiamentos públicos externos. Estes são em grande parte voltados para os investimentos públicos latino-americanos. Dado este caráter, o autor discute questões relativas a formas de se garantir também ao empresário latino-americano acesso a este tipo de financiamento externo. Muitas vezes existe interesse das instituições estrangeiras em aumentarem sua participação na América Latina, mas enfrentam falta de oportunidade de acesso aos empresários latino-americanos demandantes de crédito.

É clara a posição de Prebisch (2000) em defesa de políticas que visem o aumento de investimentos externos, assim como o seu acesso a iniciativa privada. Além disso, deve haver em paralelo a política de expansão de investimentos uma forma de aumentar o coeficiente de poupança, pois dessa forma ampliam-se as condições internas de crescimento econômico.

Prebisch salienta que é de grande importância estimular a diversificação das exportações com o objetivo de reverter a tendência ao desequilíbrio externo, existentes nas

capital importados, dessa forma uma das sugestões do autor para atender esta demanda seria diminuir as importações dos bens não essenciais. (SWART, 2006).

⁵ Na visão de Prebisch, deve-se dar maior ênfase aos recursos estrangeiros públicos, pois eles têm uma taxa de juros mais baixa do que a de origem privada. (SWART, 2006).

economias periféricas. O crescimento das exportações permite que o país obtenha maior quantidade de divisas externas, essenciais para a crescente demanda de bens industriais importados, assim como para o aumento da taxa de acumulação de capital. (SWART, 2006).

Prebisch é contra a idéia de que nos países subdesenvolvidos os salários do setor industrial devem ser menores para compensar a menor produtividade em relação aos países desenvolvidos. Na visão do autor a baixa dos salários no setor industrial ocasionaria a queda dos salários do setor exportador, levando à baixa de seus preços e, conseqüentemente deteriorando os termos de troca. Dessa forma, a política de proteção é o único meio de compensar a diferença de produtividade existente entre o centro e a periferia. (SWART, 2006).

Segundo Prebisch, o planejamento é fundamental para o êxito do processo de industrialização. Para isto, seria necessário a realização de estudos que determinem os setores a serem preferencialmente promovidos, assim, como o caráter da promoção, duração, relação com outros setores e o impacto sobre a coletividade e sobre o desenvolvimento econômico. A partir de um estudo minucioso, será possível definir as medidas de política a serem tomadas. Nesse contexto, o Estado tem papel fundamental na formulação de políticas que acelerem o desenvolvimento econômico, corrigindo os entraves ao crescimento (SWART, 2006).

Nesse aspecto, Prebisch defende a necessidade de um maior envolvimento do Estado na coordenação das forças propulsoras do desenvolvimento. Julia Swart (2006, p. 112/113) descreve:

A necessidade de haver maior planejamento econômico para o sucesso da industrialização latino-americana implica na concessão de mais poder ao Estado. Mas, isso não pode ser realizado em detrimento da iniciativa privada, é nela que de fato reside o sucesso ou não do plano de desenvolvimento. O Estado deve abrir caminho para que a iniciativa privada tenha condições e incentivos para levar adiante o processo de industrialização.

Conforme Cerqueira (2001), dois argumentos principais são utilizados por Prebisch na defesa da política protecionista. Primeiramente ele julga fundamental o uso de práticas protecionista após o início do processo de industrialização por substituição de importações. O segundo argumento repousa na idéia de que sem proteção a industrialização enfrentaria grandes obstáculos, visto que a produtividade dos países subdesenvolvidos é menor do que nos países centrais.

A teoria neoclássica critica a utilização da proteção como política industrial, por que segundo ela, traria como conseqüência efeitos negativos para o comércio internacional. Para

Prebisch, quando se utiliza a proteção nos países periféricos, não ocorrerem prejuízos ao comércio internacional. O autor explica que a utilização da proteção não alterará o nível de importação destes países, uma vez que o desenvolvimento requer uma diversidade de bens que estão além da capacidade de serem produzidos no mercado interno. A proteção implicará apenas em uma mudança da pauta de importações. Além disso, a demanda por importações dos países latino-americanos é superior a sua disponibilidade de divisas, que está limitada pela sua capacidade de exportação (SWART, 2006).

Prebisch salienta que a proteção deve ser temporária, ela deverá ser mantida até que os setores se fortaleçam e que os salários aumentem proporcionalmente ao aumento da produtividade industrial. Terminada essa fase, a proteção deve ser reduzida ou eliminada, dessa forma, as novas empresas serão estimuladas a buscarem maior eficiência (SWART, 2006).

Segundo Prebisch, a industrialização com proteção, orientada pelo Estado, utiliza como ferramentas tarifas aduaneiras, subsídios e outras políticas de incentivo a indústria, como meio de estimular o crescimento da produção e do emprego industrial, e também para minimizar a deterioração dos termos de troca (CERQUEIRA, 2001).

O pensamento de Raúl Prebisch (2000) sobre os problemas do desenvolvimento/subdesenvolvimento teve importância fundamental nas estratégias de desenvolvimento das nações periféricas, tanto na América Latina quanto na Ásia, traçadas desde a década de 1950. A idéia de industrialização deliberada, organizada e orientada pelo Estado nacional, tornou estruturas econômicas agrário-exportadoras da periferia em estruturas industriais maduras, com grande capacidade produtiva, demarcando uma era de crescimento econômico periférico na qual a proteção às indústrias nascentes, às vezes já jovens ou maduras, foi levada adiante como ponto fundamental da estratégia nacional de desenvolvimento.

Tanto List (1983) quanto Prebisch (2000) formularam teorias que pensavam o desenvolvimento a partir de uma ótica protecionista fundada na idéia de construção da nação. Os pressupostos clássicos e neoclássicos foram refutados e todo um arcabouço teórico foi constituído no sentido de dar embasamento a políticas econômicas que permitissem aos países atrasados traçar suas estratégias e se desenvolverem de forma relativamente independente e autônoma. Desta forma, objetiva-se no presente trabalho, fundamentar a teoria protecionista no período do II PND utilizando como base as teorias de List e Prebisch.

CAPÍTULO 2 – CONDICIONANTES DO II PND

Neste capítulo serão apresentados os principais fatores que levaram a adoção do II PND em 1974. Primeiramente, será esboçada a situação política que o Brasil enfrentava nos anos anteriores do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, e que levou o governo a adotar uma política econômica caracterizada com grande crescimento econômico. Em seguida, serão demonstrados as características deste período, desde sua implementação até a adoção do II PND.

2.1 O governo militar

Em 31 de março de 1964 o movimento armado depôs o governo Goulart e rompeu com as instituições do país ancoradas na Constituição de 1946. A intervenção militar transitória, que duraria até 31 de janeiro de 1966, término do mandato do presidente deposto, era o objetivo inicial do grupo que tomou o controle do Brasil após o golpe, fortemente ligado a Escola Superior de Guerra (ESG). Esse período era necessário para o alcance das metas do movimento armado, que seria a liberdade do país frente a corrupção, ao comunismo, restabelecimento da ordem e retomada da democracia. Porém, de uma intervenção militar transitória, passou a ser um regime ditatorial que se prolongou por 21 anos (BRUM, 1997).

Difundido pela ESG, o desenvolvimentismo era, para os militares, componente fundamental para a segurança nacional. O desenvolvimento era entendido como simples crescimento econômico e também considerava a inclusão de avanços tecnológicos. De acordo com a ótica militar, o desenvolvimento estava voltado para a elevação da expressão do país como potência mundial, com substancial fortalecimento do poder nacional (BRUM, 1997).

De acordo com Brum (1997), a segurança era entendida como um meio de proteger e promover o próprio Estado autoritário através de controle coercitivo do ambiente político e social pelo aparelho do Estado.

Os militares assumiram posição favorável frente ao capitalismo, entretanto, não acreditavam no capitalismo liberal, em que as relações são reguladas pelo próprio mercado.

Segundo Brum (1997), os militares defendiam fortemente a necessidade de um Estado forte e eficiente, com participação efetiva no planejamento e na regulamentação da economia. Dessa forma, consideravam favorável e bem vinda a contribuição das corporações multinacionais para o desenvolvimento econômico do país.

A idéia dominante era de um modelo de desenvolvimento capitalista baseado numa junção entre o capital público, as multinacionais e o capital privado. Durante o período militar, a economia sofreu forte intervenção do Estado, criaram-se mais empresas estatais do que em qualquer outro período da história do Brasil.

Enquanto empresário, o Estado devia responsabilizar-se pela infra-estrutura, pela grande mineração e pela produção de insumos básicos – áreas de investimentos de grande vulto e longa maturação. A criação de empresas estatais, por acréscimos, abria amplo campo de atuação para um expressivo número de militares, quer da ativa, quer da reserva. Assim, os militares, além de assumirem postos no aparelho de Estado, foram contemplados também em cargos no comando diretivo das empresas estatais. Por essa via, aumentavam sua possibilidade de influência e controle, tanto político quanto econômico, sobre a sociedade. Essa orientação foi também influenciada pela necessidade de ampliar as perspectivas para o capital privado – multinacional e nacional – e atender o mais rápido possível as demandas das camadas alta e média da sociedade, que, satisfeitas, influenciariam, a opinião pública a favor do regime (BRUM, 1997, p.304).

Nos primeiros anos do ciclo militar, o governo buscou reordenar a economia e criar as condições adequadas para a expansão do capital. A inflação foi identificada pelo governo como o principal problema para o desenvolvimento econômico, diante disto, adotou-se um plano de estabilização chamado PAEG (1964/66). Conforme Skidmore (1988, p. 70, apud Brum, 1997, p. 316), o PAEG previa redução gradual do déficit público, controle do crédito ao setor privado e política de contração de salários.

O PAEG obteve êxito com a correção das principais distorções da economia. Assim, os primeiros anos do militarismo no poder (1964-1967) corresponderam a fase de preparação do terreno para uma fase subsequente de expressivo crescimento econômico. A partir de 1967, a prioridade do governo deslocou-se do controle da inflação para o crescimento acelerado da economia brasileira (BRUM, 1997).

2.2 O “milagre econômico brasileiro”

O período que se estendeu entre 1968 a 1973 denominou-se como a fase do “milagre econômico brasileiro” devido aos vários anos consecutivos de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), com índices de inflação relativamente baixos, elevado crescimento das exportações brasileiras e acentuação do processo de concentração de renda pessoal e setorial (BRUM, 1997). A expressão “milagre econômico brasileiro” surgiu de uma analogia com os “milagres econômicos” ocorridos na Alemanha e no Japão no pós segunda guerra mundial.

O “objetivo básico” definido pelo Governo Costa e Silva, nas Diretrizes do Governo de 1967 e no Plano Estratégico de Desenvolvimento, era o do desenvolvimento econômico e social, e os “objetivos fundamentais” da política econômica, a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação (LAGO, 1992, p. 292).

Vários fatores e circunstâncias favoreceram a expansão econômica nessa fase. José Serra (1984) ressalta que três foram as principais condições permissivas para o desempenho da economia durante 1968/1973. Em primeiro, lugar está a capacidade ociosa herdada do período 1956/1961, referente ao Plano de Metas. A segunda condição refere-se o forte crescimento do mercado internacional de mercadorias e crédito, que resultou na ampliação da disponibilidade de divisas pelo crescimento das exportações e facilidades do endividamento externo. E o terceiro elemento faz referência a abundante liquidez real na economia, fundamentada no crescimento do crédito bancário ao setor privado. Vale ressaltar, que as reformas institucionais do PAEG (1964/1966), em particular as reformas fiscais, tributárias e financeiras, também teriam criado as condições para a aceleração do crescimento entre 1968/1973.

O objetivo governamental era expandir o nível de atividade, e, simultaneamente, atingir a relativa estabilidade de preços. No tocante à estabilização, o progresso teria de ser gradual: em cada ano um ritmo de inflação inferior ao do ano anterior (LAGO, 1992, p. 236).

A partir de 1967, um maior estímulo à demanda foi dado por meio das políticas fiscal, monetária e creditícia mais flexíveis, que se tornaram, com o passar dos anos, gradualmente expansionistas. Foi extremamente perceptível a expansão do crédito, sobretudo o crédito ao consumidor e à agricultura. Destinaram-se, também, vultosos recursos para a

construção e aquisição de imóveis por intermédio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Foram criados subsídios adicionais e facilidades creditícias para aumentar as exportações, e diversificar os mercados, principalmente os de produtos manufaturados que foram beneficiados pela adoção do regime de minidesvalorizações cambiais a partir de 1968. Criou-se, dessa forma, um clima favorável para o investimento estrangeiro e para um acesso mais fácil do Brasil a empréstimos externos (BONELLI e MALAN, 1976 apud Lago, 1992 p. 237).

Com as contas públicas equilibradas pelo governo anterior e o déficit público financiado pelas emissões de títulos, o governo sustentou elevado nível de gastos em novos investimentos de infra-estrutura, com substancial efeito sobre o setor privado. Nesse contexto, o governo lançou um amplo programa de subsídios e incentivos fiscais para promover setores e regiões específicas. O BNDE, portanto, teve grande papel de financiador, tanto de investimentos do setor público quanto no privado, porém, a partir de 1968 mais da metade do total de financiamentos era destinado ao setor privado (LAGO, 1992).

Desde o primeiro ano da implantação da política expansionista, tanto o produto global quanto os produtos setoriais já apresentaram forte crescimento. Entre 1968 e 1973, o PIB real cresceu a taxa média de 11,2% ao ano, alcançando 14% ao ano em 1973. A indústria de transformação cresceu a taxa média de 13,3% ao ano (alcançando 16,6% ao ano em 1973), e a indústria de construção cresceu a taxa média de 15% ao ano. Os serviços industriais de utilidade pública, principalmente o de energia elétrica, apresentaram crescimento anual de 12,1%. Entre 1968 e 1973 o setor primário cresceu em média 4,5% ao ano, superando a taxa de crescimento da população no período, que foi de 3% ao ano (LAGO, 1992).

Inicialmente, a expansão na indústria ocorreu devido à capacidade ociosa existente, Bonelli e Malan (1976 apud Lago, 1992 p. 240) relatam que a utilização da capacidade de produção na indústria de transformação teria se elevado de 76% em 1967 para 93% em 1971, e 100% em 1972/1973. Em 1970, com o aumento de investimentos, tanto no setor público quanto no privado, diversos ramos industriais foram beneficiados impulsionando, sobretudo, a indústria de bens de capitais, exigindo significativas importações de máquinas e equipamentos.

O forte aumento da produção de bens de consumo, sobretudo, os de consumo duráveis, foi conseqüência do processo de concentração de renda pessoal que ocorreu no período 1968/1973 e da grande expansão de crédito ao consumidor a partir de 1967. Entre 1967 e 1973, as exportações sofreram significativo aumento, acompanhado por maior diversificação da pauta e por um maior volume de produtos manufaturados. Verificou-se, também, grande aumento de importações, sobretudo de bens de capital, facilitado pela

existência de isenções e incentivos específicos da política industrial (LAGO, 1992).

No que diz respeito às importações, uma nova tarifa alfandegária preparada durante a administração Castelo Branco foi promulgada em fevereiro-março de 1967 envolvendo uma redução linear de alíquotas e não sofreu maiores alterações nos anos seguintes. Segundo um estudo da estrutura resultante da nova tarifa, a alíquota média de imposto de importação para todos os produtos caiu de 47% para 20% de 1966 para 1967 e a taxa para a indústria de transformação declinou de 58% para 30%. Porém, em termos de taxa de proteção efetiva, que levam em conta não apenas a tarifa sobre o produto final, mas as tarifas incidentes sobre os seus insumos, a redução foi de 72% para 31% no primeiro caso e de 98% para 52%, no segundo, indicando que a indústria de transformação continuou objeto de um nível elevado de proteção (BERGSMAN, 1970, p. 48 apud Lago, 1992, p. 274).

Com a exaustão da capacidade ociosa antes existente, a continuidade do crescimento econômico exigiu crescente compras de equipamentos no exterior.

Segundo dados do Banco Central (Boletim, fevereiro, 1979) as importações de máquinas e equipamentos aumentaram de US\$907,7 milhões em 1970, para US\$2.242,5 milhões em 1973, mais do que o dobro em apenas quatro anos (LAGO, 1992, p. 274).

Uma das características do ciclo expansivo de 1968/1973 foram os desequilíbrios ocorridos na indústria. Enquanto a produção de bens duráveis praticamente dobrou, a produção de bens intermediários aumentou em menos da metade, tendo este último sofrido expansão das importações de produtos já fabricados no país ou com fácil substituição (SERRA, 1984).

Ao perceber o atraso da indústria de bens de produção (máquinas, equipamentos e bens intermediários) em relação ao setor de bens de consumo duráveis e da construção civil, as autoridades econômicas governamentais procuraram eliminá-lo, mediante incentivos aos investimentos privados e realização de investimentos públicos diretos na indústria interna de bens de capital e de insumos básicos. Porém, isto ocorreu de forma que a continuidade do crescimento acelerado de bens de consumo duráveis e da construção civil não fosse afetada. Tal estratégia exigia que o ajuste dependesse principalmente das importações, o que seria viabilizado tanto pelo crescimento das exportações quanto pelo financiamento externo.

Segundo o discurso oficial da época, as tomadas de recursos externos constituíam elementos de vital importância para a viabilização de altas taxas de crescimento do produto interno. Tal afirmativa assentava-se no suposto de que a economia brasileira, dado seu estágio de desenvolvimento – ainda com notórias insuficiências quanto à produção de diversos bens intermediários e de capital – esbarraria em restrições tanto pelo lado do setor externo como pelo lado da poupança interna, caso intentasse acelerar sua taxa de crescimento. O apelo a recursos externos era,

portanto, condição *sine qua non*⁶, e expressava, em última instância, a contribuição de “poupanças externas” ao esforço de desenvolvimento da economia nacional (CRUZ, 1984 p. 70).

Os desequilíbrios ocorridos na indústria contribuíram para o surgimento de focos de tensão inflacionária em 1973 e para a tendência a fortes déficits na conta comercial do balanço de pagamentos a partir de 1971/1972.

2.3 A crise do “milagre”

Segundo Bonelli e Malan (1976 apud Lago, 1992), um dos motivos cruciais que contribuiu para a crise do “milagre” foi o fato de que a capacidade ociosa herdada a partir 1964 permitiu elevado crescimento industrial sem a necessidade de investimentos substanciais no estoque de capital. Porém, o crescimento em 1973 foi obtido através de investimentos, financiados principalmente por meio de poupança externa, a partir de 1971. Portanto, os anos de 1972/1973 alcançaram o ápice do crescimento econômico brasileiro e, a partir daí, as pressões inflacionárias se elevaram na economia.

A quadruplicação do preço do petróleo em 1973, fez com que se elevassem os preços de produtos essenciais que o Brasil importava em grande quantidade, como petróleo, carvão, petroquímicos, sobretudo bens de capital, ocasionando acentuado desequilíbrio na balança de pagamentos, expondo o alto grau de vulnerabilidade econômica do Brasil. Em consequência da alta dos preços dos produtos importados, a inflação retomou o impulso ascendente, com tendência a elevar-se (SERRA, 1984).

De acordo com Serra (1984), a inflação mundial, ocasionada pela crise do petróleo, exerceu dupla pressão sobre os preços domésticos, via importação e exportação de matérias-primas e alimentos.

[...] é importante sublinhar que o chamado choque externo provocado pelo petróleo em fins de 1973 incidiu sobre uma situação de preços e de balanço de pagamentos tendencialmente vulnerável. No que se refere mais especificamente ao balanço de pagamentos, a desproporção embutida na estrutura econômica não poderia ser corrigida a curto prazo, de modo que o prolongamento do ciclo expansivo 1967/73

⁶ Termo em Latin “sem o qual não pode ser”.

exerceria inevitavelmente fortes efeitos aceleradores sobre a demanda de importações (SERRA, 1984, p. 94).

A balança comercial, que havia sido mantida positiva no período 1967/1970, tornou-se negativa entre os anos 1971/1972, voltando a um rápido equilíbrio em 1973. Porém, em decorrência do choque do petróleo, em fins de 1973, o saldo da balança comercial passou a ser negativo alcançando US\$ 4,7 bilhões, finalizando, portanto, o período de equilíbrio das transações comerciais do país. (LAGO, 1992).

[...] é totalmente inútil tentar explicar a aceleração do endividamento ocorrida no quinquênio 1969/73 como resultante de estrangulamentos de setor externo ou como a contribuição de “poupanças externas” ao ciclo expansivo observado no período. O que houve, isto sim, foi a convergência de uma situação de grande liquidez internacional com a de um ciclo expansivo interno onde a demanda por crédito em moeda doméstica exercida pelo setor privado crescia a taxas elevadas e onde as características institucionais do sistema financeiro interno faziam com que parcela crescente dessa demanda fosse atendida, independente do estado das contas externas, por operações que envolviam a entrada de recursos externos (CRUZ, 1984 p. 73).

Dessa forma, a total utilização da capacidade produtiva e as pressões inflacionárias criadas e/ou agravadas pela crise externa e, unidas aos desequilíbrios do balanço de pagamentos, teriam sido os principais causadores da crise do “milagre”.

CAPÍTULO 3 – ESTRATÉGIAS E AÇÕES NO II PND

Em meados de 1974 foi anunciado pelo governo Geisel a estratégia de desenvolvimento que guiaria o país no período de 1974/1979. O modelo de ajuste foi materializado no II PND⁷. Tratava-se de um impetuoso plano de investimentos público e privado que tinha como objetivo elevar o Brasil a condição de país desenvolvido.

Em 1974 ocorreu, internamente, uma pressão para a implantação de um modelo de ajuste não recessivo. O crescimento dos primeiros anos do milagre foi facilitado pela utilização da capacidade ociosa até então existente, porém, a partir de 1971, a demanda em ascensão estimulou novos investimentos privados. Portanto, uma recessão naquele momento implicaria em riscos e custos para as empresas investidoras, bem como para os bancos envolvidos em financiamentos. Existia, deste modo, grande demanda empresarial pela continuidade do crescimento. Tal crescimento interessava ao governo Geisel, pois era condição necessária para a legitimação do poder pelo crescimento econômico (HERMANN, 2005).

O projeto visava construir no país uma sociedade desenvolvida, moderna, progressista e humana. Em suma o projeto previa principalmente:

- Manter o crescimento acelerado dos últimos anos;
- Implantar um novo padrão de industrialização, baseado na expansão da indústria de bens de produção;
- Corrigir os desajustes da organização industrial;
- Reafirmar a política de contenção de inflação pelo método gradualista;
- Manter equilibrado o balanço de pagamentos;
- Promover a política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, concomitante com o crescimento econômico;
- Realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida, e sem devastação dos recursos naturais do país.

O II PND pode ser entendido como uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional com o intuito de manter o crescimento ocorrido no período anterior, por meio da

⁷ Para evitar o uso demasiado do termo II PND, o mesmo também será mencionado como “estratégia” e “projeto”.

conclusão do processo de substituição de importação por produção nacional de bens de capital. Isto fica evidente no pronunciamento do presidente, General Ernesto Geisel, na reunião ministerial de 10 de setembro de 1974, ao mencionar os efeitos esperados do II PND, no fim da década de setenta (LESSA, 1988).

A Tabela 1 apresenta as perspectivas da economia brasileira para 1979, de acordo com os objetivos definidos no projeto. “Evidentemente, qualquer previsão está fortemente condicionada à evolução da situação mundial” (II PND, 1974, p. 21).

Tabela 1 - Perspectivas da Economia Brasileira para 1979

Magnitudes Globais	Previsão para 1974	Indicador para 1979	Aumento no Período (%)
Produto Interno Bruto PIB (Cr\$ bilhões de 1975) (*)	785	1264	61
PIB (US\$ bilhões) (**)	78	125	
População (milhões)	104,2	119,7	15
PIB Per Capita (Cr\$ mil de 1975)	7,5	10,5	40
PIB Per Capita (US\$) (**)	748	1044	
Investimento Bruto Fixo (Cr\$ bilhões de 1975)	196	316	61
Consumo Pessoal (Cr\$ bilhões de 1975)	546	847	55
Produto Industrial (Cr\$ bilhões de 1975)	212	374	76
Produto da Indústria de Transformação (Cr\$ bilhões de 1975)	154	274	78
Produto Agrícola (Cr\$ bilhões de 1975)	93	130	40
População Economicamente Ativa (milhões)	32,9	38,0	16
Emprego Industrial (milhões)	6,1	8,1	33
Emprego na Indústria de Transformação (milhões)	3,3	4,2	27
Exportação de Mercadorias (US\$ bilhões)	8	20	150

FONTE: II PND

(*) Valores correspondentes aos dados revistos das Contas Nacionais 1970-1973 (FGV).

(**) Taxa de conversão: Cr\$ = 6,776, estimado pela IPEA, para 1973.

3.1 A estratégia de desenvolvimento

De acordo com Lessa (1988), o núcleo central da nova estratégia era integrado principalmente por duas diretivas estreitamente articuladas. A primeira refere-se a construção de um novo padrão de industrialização, no qual a dinâmica da economia seria focada na indústria de base. Portanto, a transferência do núcleo dinâmico da economia do setor de bens de consumo para o setor de bens de capital e conseqüente redefinição da infraestrutura de suporte e do processo de integração nacional compõe a primeira diretiva central da estratégia. A segunda privilegia a correção dos desajustes da organização industrial mediante o fortalecimento do capital privado nacional, com o intuito de reequilibrar o tripé econômico (equilíbrio entre a empresa estatal, a empresa nacional privada e a empresa estrangeira), pois o mesmo era considerado a “perna fraca” do tripé.

A integração com a economia mundial também era vista pelo II PND com relativa importância, pois a mesma tinha como principal objetivo abrir o país para novas opções de progresso (LESSA, 1988).

O programa de investimentos, no campo das indústrias básicas e da infra-estrutura econômica, seria desempenhado pelo BNDE, ao qual caberia a coordenação dos financiamentos de investimentos nas áreas prioritárias, definidas pelo II PND.

3.1.1 O novo padrão de industrialização

De acordo com o II PND (1974), o crescimento estimado para a indústria no período 1975-1979, seria de taxas na ordem de 12% ao ano. Para viabilizar a meta esperada na indústria, seria necessário adotar uma política industrial voltada para construção da configuração definitiva do perfil industrial que se almejava no país. A consecução deste perfil desejado exigiria mudanças nas prioridades da política industrial.

Tal mudança implicaria, com grande ênfase, no desenvolvimento dos setores de base, particularmente da indústria de bens de capital, da indústria eletrônica de base e da área de insumos básicos, com o principal intuito de substituir importações (II PND, 1974). Aos

,setores definidos como prioritários, a estratégia também agregava a grande mineração. A apresentação dos principais elementos permite conhecer a magnitude da expansão proposta pelo projeto:

Tabela 2 – Indicadores Econômicos para 1979

Setores	1974	Previsto para 1979	Aumento no Período (%)
Indústria de Bens de Capital			
Produção Total (mil t)	2000	3400	70
Maquinaria Mecânica e Elétrica (mil t)	898	1603	79
Tratores (mil unidades)	44	84	91
Construção Naval (mil TPB)	410	1140	178
Material Ferroviário (mil t)	122	214	75
Siderurgia e Metalurgia (Capacidade instalada, em mil t)			
Aço em lingotes	8600	22300	159
Laminados Planos e Perfis Pesados	4100	13100	220
Laminados Não-Planos e Aços Especiais	4600	8300	80
Alumínio	120	190	58
Cobre	10	60	500
Zinco	33	58	76
Química (Capacidade instalada, em mil t)			
Ácido Sulfúrico	986	3388	244
Soda Cáustica a Barrilha (NA ₂ O)	273	700	156
Cloro	212	593	179
Fertilizantes (NPK)	585	1199	105
Resinas Termoplásticas	408	891	118
Fibras Artificiais e Sintéticas	176	253	43
Elastomeros Sintéticos	144	239	66
Detergentes (em DDB)	27	75	178
Etano	343	718	109
Amônia	268	577	115
Bens Intermediários Não Metálicos* (Capacidade instalada, em mil t)			
Cimento	17130	26190	53
Celulose	1547	2860	85
Papel	2267	2900	28
Mineração			
Produção de Minério de Ferro (milhões t)	60	138	130
Exportação de Minério de Ferro (milhões t)	44	98	123
Dispêndios em Pesquisas de Minérios Nucleares (Cr\$ milhões de 1975)	304	660	117

FONTE: II PND

(*) Projetos conhecidos até 30/06/1974.

A prioridade conferida aos setores da indústria pesada, sobretudo a indústria de bens de capital, é resposta a situação em que se encontrava o Brasil em 1974. A plena capacidade no setor industrial, a crise do petróleo, a dificuldade de importar matérias-primas, e conseqüentemente o desequilíbrio do balanço de pagamentos, foram os principais motivos que levaram o governo a adotar o ideário de um novo padrão de industrialização.

A política de energia também possuía o mesmo nível de prioridade da política industrial. De acordo com o II PND (1974), a política de energia era peça chave da estratégia de planejamento, sendo necessário, portanto, reduzir a dependência em relação ao petróleo, substituindo-o pela eletricidade e pelo carvão, na medida do possível. Previa-se uma redução da quantidade de petróleo importada, sendo que o mesmo deveria ser utilizado principalmente em transportes.

Segundo Lessa (1988), a política de energia consistia em um amplo programa com ações específicas, como o aumento interno de combustíveis (prospecção e produção de petróleo, ampliação do programa de geração e distribuição de hidroeletricidade, exploração de carvão, pró-álcool, programa nuclear, programa xisto); alteração da estrutura de consumo de combustíveis (eletrificação ferroviária, deslocamento do transporte de grandes massas para o sistema ferro-hidroviário, programa de transportes coletivos urbanos, incentivo ao uso do carvão nas indústrias, prioridade aos setores industriais elétrico-intensivos); e programas orientados para a redução do consumo de combustíveis importados (elevação dos preços relativos dos derivados do petróleo, incentivos a tecnologias industriais poupadoras de energia). A tabela 3 demonstra as metas energéticas definidas pelo projeto.

Tabela 3 – Indicadores de Política Energética

Setores	1974	Previsto para 1979	Aumento no Período (%)
Energia Elétrica			
Potência Instalada (milhões de kW)	17,6	28	59
Consumo (bilhões de kW)	61	107	75
Petróleo			
Capacidade de Refino (mil barris/dia)	1020	1650	62
Investimento em Exploração e Desenvolvimento da Produção (em Cr\$ bilhões de 1975)	2,2	8,0	264
Investimento Total (em Cr\$ bilhões de 1975)	26	56	115

FONTE: II PND

Grande parte dos projetos de indústrias básicas, previstas no II PND, deveriam

localizar-se nas regiões periféricas do país, orientadas pela presença de fontes energéticas incorporáveis e pelos nós de transporte, fortalecendo a diretiva política de desconcentração espacial, anunciada no II PND. Dentro da estratégia estava o projeto de integração nacional e ocupação do universo brasileiro, que tinha como principal objetivo a correção dos desequilíbrios regionais.

Assim, o II PND dispunha de uma estratégia que internaliza em seu coração a incorporação dos recursos das regiões periféricas. Esta diretiva, que apontava naturalmente para uma política de desconcentração industrial, foi reforçada de forma explícita à concentração de atividade industrial na área metropolitana paulista, perseguindo-se um equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte. Aqui a montagem de um pólo industrial pesado em Belo Horizonte – iniciada no Governo Médice com a Fiat em Betim – é reforçada pelo II PND: prioridades para o pólo mineiro e reforço na região do Rio com o aquinhoamento de projetos tipo CSN II (Itaguaí), Valesul (alumínio), Centrais Nucleares em Angra dos Reis, etc. (LESSA, p.23, 1988).

Fortemente unida às políticas prioritárias de industrialização e energia, estava a política de transporte e seus conseqüentes projetos. O II PND (1974) apontava programas de redesenho da malha de transportes que integrasse os projetos de indústrias básicas e plantas energéticas, articulando os novos nós de transportes nas regiões periféricas. A estratégia dava ênfase nas modalidades de transportes de massas - ferroviária e hidroviária. De acordo com o II PND, estimava-se para o período de 1974/1979, um crescimento de 53% na malha rodoviária federal pavimentada, e um crescimento de 124% nos investimentos em ferrovias.

Assim, a mudança no padrão de industrialização, desejada pelo governo, estava fortemente aliada à concretização do programa de investimentos, do qual cerca de 23% correspondiam a investimentos em infra-estrutura (energia, transportes e comunicação). (LESSA, 1988).

A tabela 4 demonstra a síntese do programa de investimentos para o período 1975/1979.

Tabela 4: Síntese do Programa de Investimentos - 1975/1979

Setores	Cr\$ Bilhões de 1975
Valorização de Recursos Humanos	267,0
Integração Social	384,0
Desenvolvimento Social e Urbano	110,0
Infra-Estrutura econômica	439,4
Desenvolvimento Científico e Tecnológico	22,0
Indústrias Básicas	255,0
Agropecuária	105,0
Integração Nacional	165,0

FONTE: II PND

3.1.2 A correção dos desajustes da organização industrial

De acordo com o pronunciamento do presidente Geisel, em 10/09/74, a segunda diretiva central do II PND apontava o fortalecimento do capital nacional como essencial para a consolidação de uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva. No entender do II PND, a viabilidade do modelo almejado pelo governo dependia do equilíbrio entre o setor público e o setor privado, e dentro do setor privado, o equilíbrio da empresa nacional e empresa estrangeira (LESSA, 1988).

No pronunciamento da primeira reunião ministerial, em 1974, foi apresentado o panorama da estrutura empresarial brasileira até o momento. O resultado demonstrou grande aumento na eficiência e na dimensão das grandes empresas estatais e a evolução da participação das empresas estrangeiras, ao passo que a empresa privada nacional encontrava-se em relativa estagnação. Diante disto, o fortalecimento do capital privado nacional era fundamental para a estabilidade do tripé econômico (LESSA, 1988).

Segundo Lessa (1988), o reequilíbrio seria obtido por intermédio de três políticas:

- Limitação da estatização por meio da delimitação da atuação do Estado. Caberia ao campo de atuação do Estado: a responsabilidade pela estratégia, funções públicas (segurança e justiça), infra-estrutura econômica (energia, transporte e comunicação), desenvolvimento social (educação, saúde e previdência social). O setor privado também teria seu espaço nestas áreas, como fornecedor de equipamentos e materiais para a construção da infra-estrutura econômica. O campo de desenvolvimento social seria objeto de ação conjunta entre a iniciativa privada e o Estado;
- Fortalecimento da empresa nacional privada. A diretiva privilegiava a utilização de estruturas empresariais poderosas, como a criação de grandes empresas por meio de políticas de fusões e incorporações ou a formação de conglomerados financeiros ou industriais-financeiros, necessários para a aceleração do desenvolvimento de certos setores;
- Enquadramento da Empresa Estrangeira. De acordo com o II PND, a empresa estrangeira contribuía de forma positiva para o crescimento do país, possibilitando a poupança externa no país e a transferência de tecnologia e capacidade gerencial. Assim, seria necessário direcionar os investimentos

estrangeiros para os setores que poderiam assegurar aporte de tecnologia avançada.

No entendimento de Velloso:

Não existe uma solução para o problema da desnacionalização e outra para o problema da desestatização. Há uma solução só, que atende simultaneamente aos dois problemas: o fortalecimento da empresa privada nacional, para que deixe de ser a coluna fraca do tripé econômico [...]. Da mesma forma, não se pode basear a construção econômica da Nação em uma atitude de hostilidade à empresa governamental, ou à empresa estrangeira. A saída está em construir empresas privadas nacionais dinâmicas, sólidas, competitivas, capazes de desenvolver-se, e até mesmo, em certos setores, de realizar grandes projetos ou deles participar ativamente [...]. Para isso, a política econômica tem de auxiliá-la a adquirir certas condições básicas, como contrapartida do esforço próprio de empresário competente: estrutura financeira sólida (pela capitalização, principalmente, além de financiamentos de longo prazo), tecnologia de capacidade gerencial (*management*), acesso ao mercado (REIS VELLOSO, 1978 apud LESSA, 1988, p. 31).

A correção dos desbalanceamentos da organização industrial ocupava uma das posições centrais da estratégia, a qual visava a entrada do Brasil nos anos 80, como uma potência-emergente, já consolidada (LESSA, 1988).

3.1.3 Integração com a economia mundial

Conforme projeções do II PND (1979), o comércio exterior brasileiro deveria, em 1979, superar o nível de US\$ 40 bilhões, com perspectivas de crescimento das exportações a taxas anuais superiores a 20%, e das importações a taxas um pouco menores. Dessa forma, a política definida seria de continuidade do alto dinamismo do setor externo.

A estratégia econômica externa, no próximo período, será condicionada, de um lado, pela necessidade de atender aos novos desafios decorrentes da situação mundial - petróleo, insumos básicos, negociações multilaterais de comércio - e, de outro pela determinação de realizar a maior integração com a economia internacional sem tornar vulneráveis os objetivos internos (II PND, 1974, p. 67).

A política de balanço de pagamentos seria orientada de forma que sua estrutura se ajustasse aos padrões normais de longo prazo. Dessa forma, seria necessário evitar o déficit excessivo em conta corrente. O grosso dos investimentos deveriam ser financiados pela

poupança interna, e assim se evitaria o crescimento muito rápido do endividamento externo (II PND, 1974).

A estratégia externa, principalmente nos campos de comércio, investimentos, cooperação financeira, tecnologia e transportes, abrangeram os seguintes campos de ação (II PND, 1974):

- Atuação em áreas prioritárias: manutenção das relações econômicas com algumas nações, como Estados Unidos, África, Japão, União Soviética e China. O mercado Comum Europeu estava configurado como maior associado, quanto ao comércio. Com a América Latina, o Brasil continuaria preconizando a maior abertura possível de cooperação econômica;
- Impulso continuado às exportações: as exportações assumiriam verdadeira importância na manutenção de relativo equilíbrio da situação do balanço de pagamentos. Duas novas categorias de exportação seriam orientadas para o fortalecimento: manufaturados (com mais de 30% de participação nas exportações totais); minérios/produtos agrícolas não tradicionais;
- Continuidade da política de diversificação: refere-se às fontes de financiamento externo, de investimento direto e de fornecimentos de equipamentos e insumos básicos ao país. Com relação aos financiamentos externos, seriam orientados para áreas que fortalecessem a capacidade de exportação ou de substituição de importações.

3.1.4 As fontes de financiamento dos projetos

O BNDE foi intitulado o agente institucional responsável pela orientação dos financiamentos do projeto, favorecendo a consolidação ou instalação de grupos nacionais nas áreas prioritárias. No início da administração Geisel, o BNDE já havia reordenado seus fluxos financeiros de acordo com as novas prioridades. Os recursos provenientes do PIS/PASEP, que estavam sob o controle da Caixa Econômica Federal, passaram a ser administrado pelo BNDE, duplicando a capacidade financeira do banco (LESSA, 1988). A tabela 5 apresenta o quadro para o biênio 1974/1976 de fontes/usos de seus novos fundos:

Tabela 5 - Recursos do BNDE Obtidos Através do Fundo PIS/PASEP*

	Julho 1974/Junho 1975	Julho 1975/Junho 1976
Fontes		
PIS	4.850	10.000
PASEP	3.450	6.100
TOTAL	8.300	16.100
Usos		
Insumos Básicos	1.500	4000
Mineração	100	400
Siderurgia	600	1.200
Não-Ferrosos	120	300
Química e Petroquímica	220	600
Fertilizantes	120	500
Celulose a Papel	140	500
Cimento	200	500
Equipamentos Básicos	350	950
Bens de Capital s/ encomenda	160	450
Outros Equipamentos	190	500
FINAME	700	1200
Infra-estrutura	550	1150
Corredores de Transporte	100	250
Rod. Alimentadoras e de Integra. Nacional	200	300
Outros Setores	250	600
Sistemas de Comercialização / Distribuição de Consumo Básico	300	500
Fortalecimento da Empresa Nacional	4.900	8.300
Modernização/Reorganização de Ind. - FMRI	400	700
Financiamento de Capital de Giro - Empresas Líderes da Ind. (Progiro)	1.000	1.600
Reforço de Capital das Empresas	600	1.500
Financiamento através de Agentes	1.700	2.500
Pequenas Operações	1.200	2.000
TOTAL	8.300	16.100

FONTES: LESSA, (1988)

(*)Cr\$ MILHÕES DE 1975

Em 1974, a Presidência da República criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), diretamente a ela vinculado, cujo objetivo era criar um órgão consultivo para a formulação e implementação da estratégia de desenvolvimento econômico. O CDE foi instituído com a participação das pastas da Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior, além da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) na função de secretaria geral. Ao lado do Conselho de Segurança Nacional (CSN), o CDE tornou-se a mais importante instância decisória da administração federal entre 1974 e 1979. O Conselho de Desenvolvimento da Industrial (CDI) passou a subordinar-se ao CDE e assumiu importante papel na formulação da política econômica, na medida em que detinha a atribuição de aprovar e conceder incentivos aos projetos apresentados pelas empresas. O CDI ocupou lugar de

destaque na aprovação de programas de incentivo setoriais, orientando os investimentos. A partir de 1974, buscou maior integração decisória entre instrumentos de política econômica importantes, como o Banco do Brasil, o BNDE e a Caixa Econômica Federal.

As alterações realizadas pelo governo referente aos financiamentos foram notadas pelo empresariado industrial, que identificou, nas medidas referentes ao setor de bens de capital, mudança substancial em relação aos governos anteriores. Além do reforço das fontes de recursos do BNDE e, conseqüentemente do Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos (FINAME), foram criadas três subsidiárias dentro do sistema do banco, denominadas: Financiamento de Insumos Básicos SA (FIBASE), Mecânica Brasileira SA (EMBRAMEC) e Investimentos Brasileiros SA (IBRASA).

A FIBASE foi criada para que, junto com o sistema do BNDE, constituíssem os primeiros e principais agentes a possibilitarem a modificação do padrão de industrialização. Dessa forma, para os insumos básicos não cobertos pelas empresas estatais, a FIBASE, como um mecanismo financeiro de apoio mediante financiamentos e participações, viabilizaria empreendimentos, de preferência ligados a iniciativa privada (LESSA, 1988).

A EMBRAMEC foi criada para assumir participações acionárias minoritárias, ampliando a capacidade das empresas de bens de capital na contratação de financiamentos. Este instrumento financeiro adicional significaria, para as empresas que desenvolvessem projetos na área de bens de capital, reduzir seus esforços próprios a 21% do investimento total (LESSA, 1988).

A IBRASA tinha como objetivo criar ou consolidar grandezas empresariais. Seus recursos seriam utilizados por médias empresas que no futuro poderiam se transformar em grandes empresas, de preferência líderes setoriais, e que pudessem ir ao mercado de capitais (LESSA, 1988).

3.2 Os principais resultados do projeto do II PND

Serão apresentados nesta sessão os resultados dos principais objetivos definidos no projeto do II PND.

3.2.1 A trajetória do investimento

Um primeiro aspecto a ser analisado será a dinâmica do investimento durante o período do II PND. Houve, no entanto, dois subperíodos nitidamente distintos: de 1974 a 1976, no qual o investimento cresceu acima da produção corrente, e, de 1977 a 1980, no qual ocorreu o inverso (RICARDO CARNEIRO, 2002).

O crescimento dos investimentos no período 1974/1975 deveu-se às decisões tomadas sob o impacto do auge do ciclo expansivo, até o primeiro semestre de 1974. De acordo com Serra (1984), a desaceleração considerável após 1975 é explicada por:

- Superinvestimento realizado em setores como o de bens de consumo duráveis e o têxtil, durante o auge do ciclo;
- Evidência do irrealismo de muitas das metas de expansão do II PND, incluindo a reavaliação de expectativas sobre a evolução da economia mundial, que afetou os projetos de exportação;
- Abandono ou revisão de alguns grandes projetos em função da política de contenção de gastos públicos.

Durante o período 1973/1976, a formação de capital na economia cresceu a 12,7% ao ano, enquanto o PIB crescia a 8,3% ao ano. Porém, o suporte principal dos investimentos foi o setor público, o governo até 1976 e as empresas públicas até 1979 (insumos básicos, energia elétrica e prospecção de petróleo). O investimento privado desacelerou fortemente em 1975 (SERRA, 1984).

Segundo Ricardo Carneiro (2002), a participação do setor privado no investimento total caiu de 60%, em 1974, para 55% em 1979. Porém, o investimento das empresas estatais aumentou sua participação, passando de 23,5% do total, em 1974, para 28,5% em 1979.

A análise dos investimentos realizados durante o período do II PND, permite visualizar melhor o alcance das mudanças. A tabela 6 apresenta a evolução dos investimentos assim como as projeções almejadas pelo projeto. Verifica-se diferença substancial entre as metas pretendidas e as metas alcançadas, sobretudo para o setor de energia e para as indústrias básicas. Se comparada a trajetória do investimento com o do período anterior, constata-se um esforço adicional na área de energia e de menor intensidade nas indústrias de base.

Tabela 6 - Trajetória do Investimento Setorial (%)

Setores	1970-74	1975-79	Projeções II PND
Energia	8,4	10,1	19,4
Petróleo	1,1	1,7	2,0
Carvão e Gás	0,0	0,0	2,4
Eletricidade	7,3	8,4	15,0
Indústria	18,6	17,8	22,8
Indústrias Básicas	10,5	10,7	19,3
Metalurgia	2,4	2,7	6,8
Materiais de Transporte	1,8	1,5	2,3
Mecânica Elétrica	2,0	2,5	2,7
Química	2,4	2,2	4,5
Não-Metálicos + Papel Celul.	2,0	1,8	2,0
Outras	8,1	7,2	3,5
Transportes	11,6	9,4	10,2
Comunicações	3,1	3,5	3,8

FONTE: BATISTA (1987) apud RICARDO CARNEIRO (2002)

Embora as metas relativas às indústrias permanecerem longe das metas projetadas, observa-se uma continuidade do padrão de distribuição setorial do investimento quando são comparados os períodos 1970-1974 e 1975-1979. Mesmo com a ampliação absoluta dos investimentos não houve uma concentração significativa nas indústrias de base, seja de bens de capital, ou de insumos básicos. Isso significa que o II PND, apesar da ampliação absoluta dos investimentos, não proporcionou uma modificação efetiva no seu perfil, e sim uma relativa continuidade dos investimentos em relação ao período anterior (RICARDO CARNEIRO, 2002).

3.2.2 A trajetória da produção

A estratégia de política industrial durante o período do II PND, sustentou-se principalmente na substituição de importações nos setores de bens de capital, insumos básicos e energia (principalmente aumento da produção e prospecção de petróleo). De acordo com Carneiro (1992), os principais instrumentos da política industrial foram o crédito do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) sobre a compra de equipamentos, a depreciação acelerada para equipamentos nacionais, as isenções do imposto de importação, o crédito subsidiado, a reserva de mercado para novos empreendimentos e a política de preços compatível com as prioridades da política industrial.c

Conforme a tabela 7, ocorreram significativas mudanças nas atividades industriais. Durante o período 1974-1980 o crescimento se manteve nos setores de extração mineral e de serviços de utilidade pública. Na indústria de transformação e construção ocorreu uma drástica desaceleração durante o período. Essa tendência se reforçou a partir de 1977, com a revisão dos investimentos do setor estatal e com a redução dos investimentos privados. O dinamismo da extrativa mineral é explicado pelas grandes obras de infra-estrutura a cargo do setor público, sobretudo na área de energia elétrica. No setor agropecuário observa-se crescimento em relação ao período anterior.

Tabela 7 - PIB Setorial (% a.a.)

Período	PIB	Agropecuária			Indústria				
	Total	Total	Vegetal	Animal	Total	Extrat.	Transf.	Constr.	SIUP*
1970/80	8,7	4,7	4,5	4,7	9,3	7,1	9,0	10,2	12,3
1970/73	12,5	4,6	5,7	2,1	14,3	5,1	14,1	17,0	13,0
1974/76	8,0	3,5	2,2	5,2	8,4	9,3	7,9	9,1	12,3
1977/80	6,4	5,8	5,5	6,3	6,4	7,0	6,1	6,0	11,8

FONTE: FIBGE Apud RICARDO CARNEIRO (2002)

(*) Serviços Industriais de Utilidade Pública

A tabela 8 permite demonstrar detalhadamente a indústria de transformação durante o período 1974/1980. Verifica-se significativo declínio de crescimento nos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital.

De acordo com Ricardo Carneiro (2002, p. 73), em relação aos bens de consumo duráveis, “a saturação da demanda, a reposição concentrada e o encarecimento do crédito são fatores apontados como determinantes desse desempenho”. Os setores com menor desaceleração foram os de bens de consumo não duráveis e os de bens intermediários.

Tabela 8 - Taxas de Crescimento da Indústria de Transformação (% a.a.)

Períodos	Bens de Capital	Bens Intermediários	Bens Duráveis	Bens Não Duráveis
1970/73	22,7	13,2	25,5	9,1
1974/80	7,4	8,3	9,3	4,4
1974/76	13,0	8,7	10,3	4,8
1977/80	3,4	8,0	8,6	4,1

FONTE: FIBGE apud RICARDO CARNEIRO (2002)

Segundo Serra (1984), durante o período do II PND, o setor de bens de capital obteve avanço substancial, mesmo tendo resultado inferior ao da meta de desenvolvimento fixado pelo governo. Tal avanço expressou-se em uma redução significativa do coeficiente

importado de máquinas e equipamentos que passou de 26% para 19% entre 1973 e 1979. O autor salienta que três problemas específicos ocasionaram o desperdício do potencial produtivo e o não desenvolvimento do setor:

- Ociosidade decorrente do número excessivo de projetos em algumas linhas de produção, principalmente pela entrada de empresas estrangeiras, em áreas já atendidas pela produção doméstica. E também volumosos investimentos para satisfazer um demanda que nunca se materializou, como a indústria ferroviária;
- Importação exagerada de equipamentos que poderiam ser produzidos pela indústria doméstica;
- Insuficiência do desenvolvimento da engenharia de projetos no Brasil.

Com relação ao setor energético, apesar de uma política de investimento agressiva na área elétrica, com intensivo esforço para o aumento da produção do petróleo, os resultados foram insuficientes. Entre 1973 e 1979, a quantidade de petróleo importada cresceu 50%, elevando sua participação na pauta de 11% para 37%, durante o período (RICARDO CARNEIRO, 2002).

Quanto à agricultura, ocorreram importantes transformações na segunda metade da década de setenta. Ricardo Carneiro (2002) relata que, ao mesmo tempo em que se elevou o grau de processamento industrial da produção, significativas modificações ocorrem na composição da produção, sobretudo pelo crescimento das atividades ligadas à exportação (soja, laranja, carnes de aves, *pinus*, *eucaliptus*). Dessa forma, consolidou-se, no segundo quinquênio da década de 1970, a inclusão da agricultura brasileira no comércio internacional. Houve elevação da quantidade exportada, e inserção de novos produtos, que passou de 15% para 30% da pauta, entre 1971 a 1980, enquanto o grau de processamento cresceu de 22% para 34%, entre 1975 e 1980.

3.2.3 O setor externo

O período do II PND é caracterizado com recorrentes desequilíbrios da balança comercial. O período de 1974-1977 não caracteriza ainda uma deterioração global da balança comercial, porém, a partir de 1978 torna-se notável. O principal fator determinante dos

déficits comerciais, no período, foi a deterioração dos termos de troca. Segundo Ricardo Carneiro (2002), o déficit surge em 1974, com a quadruplicação dos preços do petróleo e, conseqüentemente, com a piora das relações de trocas. Até 1977 houve redução progressiva do déficit em razão da melhoria das relações de troca, com o crescimento marginal da quantidade exportada e crescimento significativo da quantidade importada. Porém, entre 1977 e 1980 ocorreu crescente ampliação do déficit comercial, a deterioração das relações de troca era contínua.

Como tentativa para controlar o déficit comercial, o governo apoiou a política comercial em dois pontos principais: controle seletivo de importações e criação de uma ampla gama de incentivos e subsídios creditícios às exportações. Tal política obteve resultado em reduzir o componente supérfluo da pauta de importações e promover, principalmente a partir de 1977, o crescimento da quantidade exportada (DAVIDOFF CRUZ, 1984 apud RICARDO CARNEIRO, 2002).

A tabela 9 permite uma análise detalhada da pauta entre 1973 e 1980. No tocante às importações, o maior destaque foi o petróleo, cuja participação passa de 12% do valor importado em 1973 para 44% em 1980. Em relação às importações de matérias primas, embora mantendo patamares elevados, sofre queda relativa como resultado da política de substituição de importações. A queda das importações de bens de capital é associada com a desaceleração do investimento, a partir de 1977, enquanto que a dos bens de consumo está associada à política de controle seletivo.

Tabela 9 - Importações do Brasil: taxa de crescimento pos principais grupos

Grupos	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1973-80
Total (US\$ bi)	6,2	12,6	12,2	12,4	12,0	13,7	18,0	22,9	20,5
Com. Minerais (%)	12,4	23,4	25,4	31	33,9	32,8	37,5	44,4	44,6
Matérias-Primas (%)	42,5	45,0	35,7	32,8	32,5	33,1	32,9	30,8	15,2
Bens de Consumo(%)	10,5	6,9	6,7	7,0	7,7	8,1	8,7	5,7	10,5
Bens de Capital (%)	34,6	24,7	32,2	29,2	25,8	26,0	20,9	19,1	19,1

FONTE: CACEX apud RICARDO CARNEIRO (2002)

Ainda que a maioria dos componentes da pauta de importações tenha reduzido sua participação em termos relativos, houve acréscimo no valor importado de todas as categorias de bens. Desta forma, a política de substituição de importações e a política comercial não foram capazes de combater a dependência em relação à energia importada, assim como o elevado crescimento das compras externas, mesmo com relação aos bens de capital e matérias primas (RICARDO CARNEIRO, 2002).

Em relação às exportações, a tabela 10 demonstra grande diversificação em direção aos manufaturados, cuja participação se eleva de 28% para 45% entre 1974-1980. No entanto, o aumento mais expressivo ocorre a partir de 1977, em associação com a notável diversificação da pauta e com a ampliação da quantidade exportada.

Segundo Ricardo Carneiro (2002), o grande desempenho das exportações explica-se também pela gama de incentivos fiscais e subsídios creditícios às exportações de manufaturados.

Tabela 10 - Exportações do Brasil: taxa de crescimento por principais grupos

Grupos	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1973-80
Total (Us\$ bi)	6,2	7,9	8,7	10,1	12,1	12,6	15,2	20,1	18,3
Básicos (%)	66,0	57,6	58	60,5	57,4	47,2	43,0	42,1	11,2
Semi Manuf. (%)	9,3	11,5	9,8	8,3	8,6	11,3	12,4	11,7	22,2
Manufaturados (%)	23,1	28,5	29,8	27,4	31,7	40,2	43,6	44,8	30,0

FONTE: CACEX apud RICARDO CARNEIRO (2002)

As exportações passaram de 7,5% do PIB, em 1974, para 8,4% do PIB em 1980, enquanto as importações caíram de 11,9% do PIB para 9,5% no mesmo período, apesar do segundo choque do petróleo em 1979 (CARNEIRO, 1992).

Contudo, o ajuste do comércio exterior, caracterizado por elevados subsídios às exportações, pela crescente dependência de energia importada e pela elevada importação de bens de capital, foi insuficiente para que o Brasil superasse a vulnerabilidade externa existente. Segundo Ricardo Carneiro (2002, p. 82), “o ajuste estrutural por meio do II PND não foi capaz de constituir um novo padrão de crescimento para a economia brasileira, deslocando seu eixo dinâmico para a indústria de bens de capital”.

CAPÍTULO 4 – POLÍTICA PROTECIONISTA NO II PND

Este capítulo busca apresentar a fundamentação da política protecionista como meio para o desenvolvimento. Primeiramente, será apresentado o conceito de política protecionista segundo a teoria de dois autores consagrados no tocante ao assunto. Posteriormente, será demonstrado como se deu a trajetória da política protecionista no mundo a partir da segunda metade do século XX. Na seqüência, será analisado o desenvolvimento do protecionismo no Brasil, identificando as principais características em relação ao período do II PND.

4.1 O conceito do protecionismo

O reconhecimento da complexidade e da importância da política protecionista não constitui uma novidade para um grupo expressivo de estudiosos, que têm procurado descobrir as relações existentes entre economia e política, de um lado, e suas dimensões internas e internacionais, de outro. Pelo menos desde os anos 40 do século XX, autores buscam compreender as relações entre forças sociais, instituições e economia internacional e doméstica, as quais estão sujeitas às medidas protecionistas adotadas pelos governos.

O protecionismo constitui um conjunto de medidas econômicas que visam favorecer as atividades internas em detrimento da concorrência estrangeira. A política protecionista é uma ferramenta governamental que possibilita o desenvolvimento e a independência comercial de uma nação. Tem como principais objetivos:

- Desenvolver a indústria e a agricultura do país por meio da proteção em relação a concorrência externa;
- Garantir empregos internos;
- Incentivar o desenvolvimento da tecnologia no país;
- Promover o crescimento econômico.

Dessa forma, os autores Friedrich List e Raúl Prebisch, já apresentados no capítulo 1, influenciaram fortemente as teorias e debates acerca da política protecionista, mesmo que suas

obras tenham sido escritas em diferentes momentos da constituição do capitalismo. Os autores, um alemão e um argentino, respectivamente, defenderam a necessidade de medidas protecionistas para o desenvolvimento de países que ainda se encontravam atrasados no tocante a indústria (Alemanha no século XIX para List e países da América Latina a partir da década de 1940 para Prebisch), principalmente porque consideravam que os países industrializados eram mais ricos do que os países agrícolas. A indústria, portanto, era vista pelos autores como uma atividade superior e menos sensível às oscilações do comércio internacional.

Ao elaborar sua teoria, o autor alemão baseou-se principalmente na história dos países industrializados. Segundo o autor, o protecionismo constitui o único caminho para o desenvolvimento de uma nação. A Inglaterra é um exemplo evidente analisado pelo autor:

Uma vez de posse dos diversos ramos industriais, a Inglaterra dispensou-lhes seu cuidado e atenção, tratando-os como se trata de uma árvore recém plantada que exige apoio e cuidado. Se alguém ainda não estiver convencido de que por meio da diligência, da habilidade e da economia, todo e qualquer ramo da indústria pode e deve se tornar lucrativo com o correr do tempo – que em qualquer nação já avançada na agricultura e na civilização, utilizando um protecionismo moderado, sua manufatura nascente, por mais defeituosos e caros que possam ser, de início, seus produtos, pode, pela prática, pela experiência e pela competição interna, prontamente igualar sob todos os aspectos a perfeição dos produtos mais antigos de seus concorrentes estrangeiros; se alguém ignorar que o êxito de determinado ramo da indústria está em função do êxito de vários outros setores; ou se alguém ignorar até onde um país pode desenvolver suas forças produtivas, se cuidar para que cada geração sucessiva continue o trabalho industrial a partir do ponto em que o deixaram as gerações anteriores – todas essas pessoas devem primeiro estudar a história inglesa, antes de aventurar-se a elaborar sistemas teóricos, ou a aconselhar estadistas práticos que têm em suas mãos o poder de promover a prosperidade ou a infelicidade das nações (LIST, 1983, p. 33)

Ao analisar o desenvolvimento da Inglaterra, o autor comprova o êxito de sua teoria protecionista como único meio para se alcançar o desenvolvimento. No entanto, a Inglaterra ocultou a política utilizada para alcance de seu extraordinário parque industrial, para que nenhuma nação a copiasse e concorresse em condições de igualdade, proibindo, dessa forma, suas colônias norte-americanas de fabricar qualquer bem manufaturado, defendendo, portanto, o livre comércio (RODRIGUES, 2005).

O monopólio inglês foi uma das principais causas da independência de suas colônias. Ao conquistar a independência, os Estados Unidos perceberam a necessidade de se tornarem industrializados, List (1983, p. 78) relata:

Os norte-americanos haviam há muito aprendido da experiência que a agricultura não pode atingir um estágio elevado de prosperidade se não assegurar para o futuro a

troca de produtos agrícolas por artigos manufaturado; que, ao contrário, quando o agricultor vive na América e o manufator vive na Inglaterra, tal intercâmbio não raro é interrompido por guerras, crises comerciais ou por tarifas alfandegárias estrangeiras, e, por conseguinte, se quisermos o bem estar nacional repouse sobre fundamentos seguros, “o manufator deve vir estabelecer-se bem próximo do agricultor”,[...].

A restrição às importações de produtos manufaturados juntamente com a proteção da indústria nacional, permitiu que os Estados Unidos alcançassem com sucesso a produção manufatureira. Portanto, List (1983) comprova mais uma vez, de forma empírica, que a política protecionista, segundo sua teoria, é o único meio para se atingir o desenvolvimento.

Em 1959, Prebisch descreve um artigo no qual explora com profundidade a questão do protecionismo como ferramenta essencial para a política comercial da América Latina. O autor deixa claro, em seu trabalho, a não aceitação da teoria neoclássica sobre a geração de benefícios para todas as partes que participam do livre comércio (SWART, 2006).

O autor argentino defende o protecionismo principalmente porque no livre comércio não há transferência do progresso técnico do centro para a periferia, levando à deterioração dos termos de troca. Neste contexto, a industrialização com proteção, é para o autor, o principal meio para que a periferia retenha os frutos do seu progresso técnico.

Prebisch (2000) também defende o protecionismo para evitar a transferência de renda para os países centrais. Segundo o autor, a proteção é um meio eficaz para impedir a transferência de renda para o centro, derivada de disparidades na elasticidade renda da demanda por exportações de produtos primários e por importações de produtos industriais. Dessa forma, deveria ser estimulado tanto a industrialização para substituir importações quanto para as exportações, pois assim se estaria expandindo o progresso técnico dos setores ligados à atividade primária para os demais setores, e conseqüentemente aliviando as pressões sobre o balaço de pagamentos e gerando mais empregos.

Mesmo com visões diferentes, os autores acima defendem o protecionismo como meio de desenvolvimento econômico e superação da dependência em relação aos países desenvolvidos, normalmente praticantes do livre comércio. As duas teorias servem de embasamento para o presente trabalho como forma de fundamentar a política protecionista durante o período do II PND.

4.1 O protecionismo num âmbito geral

A partir dos anos 50, ampliou-se nos países em desenvolvimento a abordagem literária a respeito do desenvolvimento econômico. A maior parte dessa literatura defendia alguma forma de proteção à indústria local, comumente associada ao argumento da indústria nascente apoiada na teoria de Friedrich List. A proteção poderia ser orientada para toda a indústria ou para setores específicos, cujo estabelecimento no país era necessário para o desenvolvimento.

No âmbito dessa literatura, as obras da CEPAL, lideradas por Raúl Prebisch, tiveram grande importância na formulação de políticas de substituição de importações nos países da América Latina.

Após a Segunda Guerra Mundial iniciou-se nos países subdesenvolvidos, uma maior preocupação acerca da diversificação das indústrias nacionais. Políticas de substituição de importações constituíram o fundamento básico de suas estratégias de industrialização, implicando na utilização de barreiras tarifárias e, principalmente, em barreiras não-tarifárias⁸.

Essa tendência contrária aos princípios gerais do livre comércio foi, em grande parte, respaldada pelas regras do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT do inglês *General Agreement on Tariffs and Trade*)⁹, que legitimava o tratamento diferencial para os países em desenvolvimento com base no argumento da indústria nascente e nos recorrentes déficits do balanço de pagamentos. Segundo Bhagwati (1988), o consentimento do GATT para o tratamento diferenciado seria explicado pela pequena participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional.

Conforme Hollanda (1997), a partir da década de 1970, a tendência liberalizante comandada pelos Estados Unidos sofre diversas alterações. Tais alterações eram decorrentes de grandes mudanças ocorridas na economia internacional, afetando, conseqüentemente, o interesse norte-americano na defesa dos princípios do livre comércio. Segundo Bhagwati (1988), as principais mudanças foram: queda, a partir da década de 1970, da taxa de crescimento do PIB norte-americano; recuperação da economia dos países da Europa

⁸ As barreiras não-tarifárias podem ser definidas como uma medida governamental que, não sendo tarifa, tem por objetivo diminuir as importações.

⁹ O GATT foi estabelecido em 1947, com o objetivo de regulamentar as relações comerciais entre os países, impulsionando a liberalização comercial e combatendo práticas protecionistas.

Ocidental e susposta concorrência com os Estados Unidos em alguns setores; evidencia-se a forte expansão da economia japonesa e sua crescente participação no mercado internacional de diversos produtos industrializados; alguns países em desenvolvimento apresentavam elevadas taxas de crescimento do PIB.

A perda relativa de competitividade da economia norte-americana diante de rivais europeus, asiáticos e de países emergentes traduziu-se em progressivos resultados comerciais desfavoráveis. O efeito direto foi o acúmulo de déficits comerciais e o aumento das pressões protecionistas por parte dos setores domésticos afetados pela nova situação competitiva internacional. Diante disso, a economia norte-americana passou a sofrer grandes pressões de forma que o seu compromisso de política externa com livre comércio, firmado em acordos do GATT no imediato pós segunda-guerra, entrasse em conflito com os interesses ameaçados pela competição internacional.

Iniciou-se, portanto, uma crescente imposição de barreiras não-tarifárias nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental. Conforme Bhagwati (1988), algumas dessas medidas ignoravam totalmente as regras estabelecidas pelo GATT, resultando de acordos bilaterais que normalmente funcionam com uma imposição unilateral e coercitiva.

A onda protecionista era a resposta de grupos sociais e de interesse, de Estados nacionais e setores econômicos, de políticas econômicas e estratégias nacionais diante de mudanças nas condições econômicas e nas relações internacionais (COLISTETE; MENEZES, 2004).

4.3 O protecionismo no Brasil

Primeiramente serão apresentados os antecedentes históricos do protecionismo no Brasil. Posteriormente serão esboçadas as principais barreiras não-tarifárias utilizadas no período do II PND, e por último será analisado de que forma ocorreu o uso da política protecionista no período proposto.

4.3.1 Antecedentes históricos do protecionismo no Brasil

O sistema protecionista foi uma característica marcante no Brasil desde os anos 30 até o início da década de 1990. Era justificado como fundamental para a indústria nascente, para defesa nacional e também para o controle do balanço de pagamentos. Até meados da década de 1950, o sistema de proteção se constituía basicamente na administração da taxa de câmbio e no controle das operações cambiais. A partir de então, passou a ser um sistema mais complexo, fortemente sustentado nas tarifas aduaneiras, na administração de regimes especiais de importação, na imposição de rigorosas barreiras não-tarifárias e na concessão de incentivos e subsídios às exportações.

A partir de 1947, com a exaustão das reservas acumuladas durante a segunda grande guerra, teve início no Brasil uma política comercial com taxas de câmbio múltiplas e controles quantitativos de importações. Em 1957 o Brasil unificou a taxa de câmbio e implantou uma nova estrutura tarifária. A nova estrutura compreendia a introdução da tarifa *ad valorem*¹⁰, criação da Comissão de Política Aduaneira (CPA), utilização da Lei do Similar Nacional, e a concessão de poderes discricionários à Carteira de Comércio Exterior (CACEX) e ao CDI dos controles dos volumes e das condições em que se processavam as compras no exterior.

A estrutura tarifária de 1957 favorecia as importações de bens intermediários e de capitais que não concorriam com a produção interna, com tarifas de 0 a 50%, e prejudicava as importações de bens com produção doméstica, com tarifas entre 50% a 150%. Alguns bens de consumo classificados com supérfluos foram taxados em mais de 200% (PINHEIRO; ALMEIDA, 1994).

Entre 1964 e 1967 as importações foram liberalizadas no Brasil. Os depósitos prévios até então requeridos foram suspensos, as sobretaxas cambiais pagas nas importações gerais foram eliminadas, enquanto às aplicáveis nas importações especiais foram reduzidas em mais de 260%, em 1964, para 96%, em 1966. Em março de 1967 a categoria especial de importações foi extinta, o câmbio valorizou-se em cerca de 20% e ocorreu uma revisão tarifária com substancial redução das alíquotas (PINHEIRO; ALMEIDA, 1994).

A deterioração da balança comercial em 1967 e as pressões dos setores mais afetados pela reforma tributária levaram a uma reversão parcial da liberalização das importações

¹⁰ Tarifa *ad valorem* é uma tarifa sob a forma de uma porcentagem do valor do bem importado.

ocorrida nos últimos anos. Em 1968, os depósitos prévios para importação de produtos foram restabelecidos com alíquotas superiores a 50%. Todos os produtos pertencentes anteriormente na categoria especial tiveram suas tarifas elevadas em 100 pontos percentuais (PINHEIRO; ALMEIDA, 1994).

Segundo Pinheiro e Almeida (1994), em 1975, como resposta ao primeiro choque do petróleo e ao surto de importações ocorridas no período 1974/1975 e, concomitantemente com o objetivo de aprofundar no Brasil o processo de industrialização por substituição de importações, o governo elevou as tarifas e criou uma série de barreiras não-tarifárias. Nesse período foi instituído o Anexo C¹¹ da CACEX, que proibia a importação de cerca de 1300 produtos, ocorreu o restabelecimento de depósitos prévios para importações, foram restritas à concessão de reduções de tarifas para programas de investimento industrial e impostos exames mais rigorosos para identificar a não similaridade nacional.

4.3.2 Barreiras não-tarifárias às importações

Conforme Suzigan (1980), entre meados de 1960 até 1977, a tarifa arrecada caiu de forma contínua, atingindo pouco mais de 12% em 1977. A partir de então, fortaleceram-se como forma de proteção da produção interna e como instrumento de controle do desequilíbrio da balança comercial, as barreiras não-tarifárias.

O autor explica que as barreiras não-tarifárias são ações governamentais que têm como objetivo proteger o produtor doméstico da competição estrangeira. Dessa forma são compreendidas como barreiras não-tarifárias todas as medidas que inibem as importações, protegendo a produção nacional.

Segue abaixo as principais barreiras não-tarifárias utilizadas no II PND e uma explicação sucinta para cada uma delas, conforme Suzigan (1980).

- Importações cuja emissão de Guia de Importação foi suspensa pela CACEX: esta

¹¹ O Anexo C da Cacex incluía basicamente: alimentos, bebidas, fumo ou tabaco, óleos essenciais, perfumaria, manufaturas de matérias plásticas, artigos de couro, artigos de papel, fios, tecidos, tapetes e tapeçarias, vestuários e acessórios, calçados, amiantos trabalhados, produtos cerâmicos, objetos de vidro, artigos de metais, máquinas e aparelhos de uso doméstico, veículos, automóveis, motocicletas, bicicletas, embarcações sobre colchão de ar, iates, aparelhos fotográficos, binóculos, termômetros, barômetros, velocímetros, tacômetros, instrumentos musicais, armas e munição, brinquedos de vários tipos, etc. (PINHEIRO; ALMEIDA, 1994)

é uma das mais importantes barreiras não-tarifárias utilizadas no Brasil. Tem como objetivo proteger uma parte da produção industrial interna da competição internacional, apoiada na proibição de importação de produtos conforme o Anexo C da CACEX;

- Sistemas de incentivos baseados na isenção ou redução do imposto de importação: apoiada na Lei do Similar Nacional, esse sistema previa a proteção da produção interna já existente. A partir de 1974, a política de concessão de incentivos tornou-se mais seletiva e a análise dos projetos industriais passou a ser feita com critérios mais rigorosos. Houve, por parte do CDI, uma maior indução à compra de bens de capital no mercado interno. O resultado foi uma grande redução na participação de equipamentos importados nos projetos industriais, conforme tabela 13, e maior proteção para a indústria interna de bens de capital e matérias primas;

Tabela 11 - Investimento em Máquinas e Equipamentos Nacionais e Importados

Período	Máquinas e Equipamentos	
	Nacionais	Importados
1971-73	33,0%	67,0%
1974	44,2%	55,8%
1975	52,2%	47,8%
1976	57,0%	43,0%
1977	76,9%	23,1%
1978	75,9%	24,1%
1979	81,1%	18,9%

FONTE: CDI apud SUZIGAN (1980)

- Limites às importações das empresas governamentais e das empresas estatais: para as importações dos órgãos da administração direta federal e das empresas estatais eram fixados limites ou cotas. Além disso, estava estabelecido que os órgãos federais e as empresas estatais deveriam orientar seus projetos no sentido de identificar alternativas que favorecessem a utilização de bens que fossem ou pudessem ser produzidos no Brasil;
- Acordos de participação: permitem que produtores domésticos forneçam bens de capital a projetos industriais e de infra-estrutura, constituindo uma forma de proteção a indústria nacional. Dessa forma, procura-se garantir ao máximo a participação dos produtores nacionais, objetivando a substituição de importações;
- Planos e programas de nacionalização: os planos de nacionalização eram

aplicados a bens de capital fabricados no Brasil que, em contrapartida, recebiam isenções ou reduções do imposto de importação para bens intermediários e componentes. Os objetivos do programa eram, em síntese, substituir importações, adicionar tecnologia não disponível na produção local, atender a insuficiência da produção nacional em alguns setores específicos, e elevar a nacionalização dos equipamentos;

- Contingenciamento de importações: trata-se do estabelecimento de cotas de importação para complementar a produção nacional. Desta forma, o contingenciamento de importações consiste na autorização para importar certa quantidade de determinado produto, desde que tenha sido comprada ou encomendada certa quantidade da produção interna do mesmo produto, objetivando a proteção interna do mesmo.

4.3.2 O protecionismo no II PND

Várias medidas protecionistas foram utilizadas durante o II PND para reprimir as importações e permitir a implementação da nova política industrial. As importações foram encarecidas não só por elevação generalizada das tarifas, mas principalmente pela criação de restrições quantitativas de vários tipos por intermédio das barreiras não tarifárias. Segundo Carneiro (1992), as restrições quantitativas mais relevantes eram as seguintes:

- A resolução 289/1974, do Conselho Monetário Nacional, exigia que às importações sujeitas à tarifas de mais de 55% fossem pagas à vista;
- Os Decretos-lei 1.334 e 1.364 elevaram em 100% as tarifas de cerca de 2000 bens;
- Em 1975 ampliou-se a exigência de pagamento à vista das importações, e criou-se, pela resolução 331/1975 um depósito compulsório de seis meses correspondente ao valor em cruzeiro das importações;
- Ainda em 1975, foi proibida a importação de mais de 1000 bens classificados como supérfluos.

A “Lei do Similar” também manteve uma política ativa durante o período, permitindo a importação de bens somente quando não houvesse similar nacional ou quando

contemplados em acordos de participação com a indústria nacional. Cabia às empresas Estatais e às associações empresariais envolvidas (ABDIB, ABINEE, ABIMAQ,...) o exame da similaridade. Tais exames resultavam da conciliação entre os interesses desses dois agentes e da capacidade da indústria local de atender o fornecimento (SILVA, 2003).

Carneiro (1992) salienta que o governo optou por não utilizar a desvalorização cambial como forma de inibir importações para promover o redirecionamento da oferta e da demanda, de forma a produzir maior quantidade de bens transacionáveis com o exterior e, concomitantemente, economizar divisas.

A política de industrial utilizada durante o período do II PND, obteve êxito quanto a redução do quociente de importações em relação ao PIB. Em 1974 as importações correspondiam a 11,9% do PIB, enquanto que em 1980 representavam 9,5%. A forte proteção, característica dessa política industrial, permitiu que o processo de substituição de importações resultasse em importantes modificações na estrutura industrial brasileira. (CARNEIRO, 1992)

Segundo Hermann (2005), a implementação do II PND completou o processo de industrialização por substituição de importações, vigente no país desde os anos 50. O processo de ISI pode ser caracterizado por forte intervenção do Estado, por meio de investimentos e créditos públicos, e grande endividamento externo.

A tabela 12 permite analisar a tendência à substituição de importações entre os anos de 1970 a 1984. O peso dos bens de capital importados na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) ¹² no Brasil sofreu uma queda de 12,3%, no período 1971-1973, para 8,1% entre 1974-1978. No entanto, verifica-se crescimento da FBCF em relação ao PIB no período 1974-1978 em comparação com período anterior, assim como uma participação maior do setor público. Neste contexto, conclui-se que mesmo com uma redução das importações de bens de capital, houve aumento significativo da FBCF no país, decorrente, portanto, do processo do ISI. Segundo Hermann (2005), a participação dos bens de capital na pauta de importações caiu de 17,9% entre 1974/1978 (primeiro dado disponível), para 9,3% no período de 1981-1983.

¹² Formação Bruta de Capital Fixo: índice que mede o quanto as empresas aumentaram seus bens de capital durante um período; indica se a capacidade de produção do país está crescendo e se os empresários estão confiantes no futuro.

Tabela 12 - Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil – 1970/1984

Composição							
Público							
Ano	Em % do PIB	Total	Priv.	Total	Gov.	Estatais	% BC Importado / FBCF
1970	18,8	100,0	61,3	38,7	23,5	15,1	11,2
1971-73	20,2	100,0	67,2	32,8	19,6	13,2	12,3
1974-78	22,3	100,0	59,8	40,2	16,4	23,8	8,1
1979-80	23,5	100,0	71,2	28,8	10,2	18,5	4,8
1981-83	22,4	100,0	69,7	30,3	10,4	20,0	3,5
1984	18,9	100,0	72,9	27,1	10,7	16,4	3,2

FONTE: HERMANN (2005)

Conforma Carneiro (1992), analisando os setores específicos favorecidos pela política industrial, verifica-se queda, tanto em valor quanto em participação, na pauta de importações no período entre 1974-1979. O programa de insumos básicos, orientado pelo processo de substituição de importações, tinha como objetivo reduzir a quantidade importada, que em 1974 alcançou a cifra de US\$ 3,5 bilhões nos setores de papel e celulose, metais não-ferrosos, fertilizantes, produtos petroquímicos e aço. Em 1979 as despesas com tais itens reduziram-se para cerca de US\$ 2,4 bilhões. O mesmo ocorreu com as importações de bens de capital, em 1972 as importações de máquinas e equipamentos correspondiam a 25,6% das importações totais, porém em 1982 representavam apenas 9%.

CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

Ao analisar o período do II PND, é possível verificar claramente a forte imposição do Estado no tocante a formulação de políticas para o alcance do desenvolvimento. Vale ressaltar, que o Brasil ainda enfrentava, no período do II PND, uma ditadura militar que via no desenvolvimentismo o meio para se manter no poder.

O II PND não alcançou os principais objetivos almejados, porém possibilitou mudanças significativas em áreas essenciais para o desenvolvimento. A indústria, o setor prioritário do projeto, não teve seu padrão alterado, mas sofreu grandes transformações, permitindo ao Brasil alcançar um novo patamar de industrialização.

É interessante ressaltar que no período do II PND, 1974 a 1979, ocorreram duas crises do petróleo, ocasionando crises mundiais, porém o Brasil continuou a obter taxas de crescimento significativas frente às adversidades em que se encontrava a economia mundial.

Com relação ao setor externo, o projeto permitiu uma grande modificação nas exportações brasileiras, com significativo aumento na quantidade exportada, assim como uma expressiva diversificação na pauta. As importações apresentaram em alguns setores, taxas de crescimento menores quando comparadas com o período anterior, sobretudo, nos setores de bens de consumo e matérias primas, em virtude de medidas protecionistas.

Assim, teve a política protecionista grande importância no que se refere às modificações ocorridas no setor industrial. O Estado proporcionou, principalmente por intermédio de barreiras não-tarifárias, a proteção da indústria nacional contra a concorrência estrangeira, com o principal objetivo de promover crescimento econômico.

As teorias apresentadas neste trabalho, dos economistas Friedrich List e Raúl Prebisch, defendem o protecionismo como o meio mais eficaz de promover em um país o desenvolvimento econômico. Dessa forma, verifica-se que a política protecionista, utilizada no Brasil durante o período do II PND, foi completamente comum a essas teorias, visando praticamente os mesmo objetivos.

A partir dos resultados obtidos com a implementação II PND, verifica-se o quanto foi essencial para o alcance dos resultados o uso de medidas protecionistas pelo governo. O processo substituição de importações para promover a industrialização, possibilitou ao Brasil uma expressiva modificação no parque industrial.

Verifica-se ainda, que mesmo com queda nas importações de bens de capital, a

formação bruta de capital fixo manteve-se com taxas crescentes. Isto foi possível devido a tendência da industrialização por substituição de importações que possibilitou que a indústria encontrasse no mercado nacional os equipamentos necessários para a continuação do processo industrial.

Conclui-se, portanto, que a política protecionista, utilizada durante o período do II PND, possibilitou grandes avanços no tocante a indústria doméstica, com expressivas taxas de crescimento na indústria, sobretudo, de bens intermediários e bens duráveis.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo P. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, M.P. (org.). **A Ordem do progresso** - Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BHAGWATI, Jagdish. **Protecionismo versus comércio livre**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1990.

BRAGA, Márcio B. **Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da Cepal**. Disponível em: <<<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101161.pdf>>> Acesso em: 20 junho 2007.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. Ijuí, Editora Unijui, 17ª edição, 1997.

CARNEIRO, Dionísio D. Crise e esperança: 1974-1988. In: Abreu M.P. (org.). **A ordem do progresso** - cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

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

CASTRO, Antônio B.; SOUZA, Francisco E. P. **Economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2ª edição, 1985.

CERQUEIRA, Bráulio S. **Considerações a cerca dos argumentos analíticos em prol do protecionismo periférico em Prebisch**. (2001). Disponível em: <<<http://www.ie.ufrj.br/prebisch/pdfs/5.pdf>>> Acesso em: 10 maio 2007.

COLISTETE, Renato; MENEZES, Jarbas D. **Modelos de proteção comercial: uma resenha**. (2004). Disponível em: <<<http://www.renatocolistete.net/prote% E7% E3o.pdf>>> Acesso em 07 janeiro 2008.

CRUZ, Paulo D. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In LESSA, Carlos; BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984 – nv.

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia política internacional**: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HOLLANDA, Sérgio B. **Livre comércio versus protecionismo**: controvérsia antiga e aspectos recentes. (1997). Disponível em: <<http://www.ourinhos.unesp.br/gedri/publica/artigos/filho_01.pdf>> Acesso em: 07 janeiro 2008.

HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: Giambiagi, F.; Villela, A. (orgs). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

LAGO, Luiz A.C. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M.P. (org.). **A Ordem do progresso** - Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

LESSA, Carlos. **A estratégia do Desenvolvimento: sonho e fracasso**. Brasília: Editora FUNCEP, 1988.

LIST, Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

PINHEIRO, Armando C.; ALMEIDA, Guilherme B. **Padrões setoriais da proteção na economia brasileira**. (1994). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/1994/td_0355.pdf>> Acesso em: 10 janeiro 2008.

PREBISCH, Raúl. Por uma nova política comercial em prol do desenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1.

_____. O desenvolvimento econômico da América latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, cap.1.

PROJETO do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-1979). Brasília, 1974.

RESENDE, André L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M.P. (org.). **A Ordem do progresso - Cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

RICARDO, David. **Princípio de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

RODRIGUES, Carlos H. L. **A questão do protecionismo no debate entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin**. 2005. 160 f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SANT'ANNA, José. **Teorias e sistema de comércio internacional no pós-guerra**. Disponível em: >>http://www2.mre.gov.br/irbr/irbr2/livros/teorias_sist_pos_guerra.pdf>> Acesso em: 25 junho 2007.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In LESSA, Carlos; BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984 – nv.

SILVA, Mariene V. **Política industrial e interesses empresariais: o II PND (1974-1979)**. (2003). Disponível em:

<<http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_64.pdf>> Acesso em: 10 maio 2007.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento econômico**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 1997.

SUZIGAN, Wilson. **Barreiras não tarifárias às importações**. (1980). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/1980/td_0029.pdf>> Acesso em: 10 janeiro 2008.

SWART, Júlia. **Comércio internacional e desenvolvimento econômico na obra de Prebisch**. 2006. 132f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós Graduação em Economia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TAVARES, Maria da C. **Da substituição de importação ao capitalismo financeiro**: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio C. Democracia com desenvolvimento. In: ABREU, M.P. (org.). **A ordem do progresso** – Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.