

O II PND DO GOVERNO GEISEL E A RETOMADA DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

Cássio Silva Moreira ¹

Wendel Pinheiro ²

Resumo: O artigo sugere que, embora em contextos históricos distintos e com diferenças políticas e econômicas, há uma retomada do nacional-desenvolvimentismo implementado nos governos Vargas a Goulart. A historiografia econômica geralmente não classifica o governo Geisel como nacional-desenvolvimentista, contudo constatasse que nesse governo avança o processo de industrialização para os bens de capital e intermediários e os investimentos na área de energia são retomados via ação do Estado e considerados imprescindíveis diante da fragilidade que o país se encontrava após a crise mundial do petróleo. O artigo propõe a tese de que o II PND, retoma parte do projeto do governo João Goulart e, portanto, o classifica como nacional-desenvolvimentista. Todavia, atualizado para um novo contexto político e econômico que foi o regime militar. Portanto, o artigo defende que há um resgate histórico do nacional-desenvolvimentismo, entretanto, sem resgatar o projeto trabalhista interrompido pelo golpe civil-militar de 1964.

Palavras-chave: nacional-desenvolvimentismo, II PND, governo Goulart, governo Geisel

Abstract: The article suggests that, although in distinct historical contexts and with political and economic differences, there is a resumption of national-developmentalism implemented in the Vargas-Goulart governments. Economic historiography generally does not classify the Geisel government as a national-developmental, but it was noted that in this government the process of industrialization advances for capital goods and intermediaries, and investments in the area of energy are resumed through state action and considered essential in the face of fragility That the country was after the world oil crisis. The article proposes the thesis that the II PND, retakes part of the project of the government João Goulart and, therefore, classifies it as national-developmental. However, updated to a new political and economic context that was the military regime. Therefore, the article argues that there is a historical rescue of national-developmentalism, however, without rescuing the labor project interrupted by the civil-military coup of 1964.

Keywords: National developmentalism, II PND, Goulart government, Geisel government

¹Professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), Doutor em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. E-mail: cassio.moreira@poa.ifrs.edu.br. Site: www.cassiomoreira.com.br.

² Bacharel em História pela UFRJ, membro da Fundação Leonel Brizola/Alberto Pasqualini.

Introdução

Após o período das grandes guerras, em especial da Segunda Guerra Mundial, diversos países procuraram buscar caminhos de desenvolvimento mais autônomos. No Brasil, a partir do governo Vargas, se buscou incrementar políticas de desenvolvimento que visassem garantir ao país os meios de inserção nacionais e mais independentes na nova ordem econômica mundial.

O Brasil vinha de uma economia agroexportadora, sendo que essa, em virtude da crise do café, era cada vez mais contestada internamente. Desse modo, o modelo que se configurou visava paulatinamente romper com relações de dependência de capital estrangeiro por meio do Processo de Substituição de Importações. Esse modelo vai iniciar nos anos de 1930, mas ganhará características de projeto a partir do Estado Novo no governo Vargas.

A partir desse período cresce uma política de intervenção estatal na esfera econômica com o objetivo de acelerar a industrialização do país. O planejamento estatal começa a ser uma regra de política econômica e muitos planos surgem nesse período. As bases desses planos eram fundamentalmente por meio de uma política fiscal e cambial, por meio do controle do câmbio e de importações buscando estimular o mercado interno e os investimentos públicos em setores considerados estratégicos, em especial na indústria de base.

O desenvolvimentismo no Brasil nasceu com viés nacional, mas a partir do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) ele começou a ganhar uma conotação mais de desenvolvimentismo e menos nacional até se consolidar, durante o regime civil-militar, em uma espécie de desenvolvimentismo associado e dependente do capital estrangeiro. O que caracterizaria aquele viés nacional seria a suposta aliança entre o capital privado nacional e os trabalhadores em prol do desenvolvimento industrial do país. Por outro lado, o desenvolvimentismo associado e dependente defendia uma maior simbiose entre o capital estrangeiro e o nacional, tendo também o Estado como indutor do desenvolvimento. Nessa dicotomia, que surge o II Plano Nacional de Desenvolvimento no início do Governo Geisel durante o regime civil-militar. Portanto, uma pergunta que poderia ser feita é se esse desenvolvimentismo autoritário poderia ser classificado em qual tipo?

Em ambos os casos, previam-se a presença do Estado como indispensável para levar adiante os investimentos, seja diretamente por empresas estatais seja pela indução, por mecanismos diversos, ao setor privado. No sentido de contribuir para esclarecer esse período conturbado da nossa história, o artigo propõe a tese de que o II PND retoma esse caráter nacional-desenvolvimentista, buscando, por meio do estado, aprofundar o processo de substituição de importações em parceria com o que capital

nacional. Contudo, sem resgatar a aliança com os trabalhadores, que era forte característica do trabalhismo.

O artigo possui duas seções além desta introdução. Na primeira, apresenta-se uma breve análise sobre o nacional-desenvolvimentismo. Na segunda seção são pontuados os objetivos do II PND, com o destaque à estratégia de aprofundar o setor de bens de capital, investir na produção de bens intermediários estratégicos, investimento em infraestrutura, na correção dos desequilíbrios regionais e na retomada de uma política externa independente. Essas duas seções servirão como base para associar o governo Geisel e seu II PND com o nacional-desenvolvimentismo. O artigo encerra com as considerações finais.

1 – O Nacional-Desenvolvimentismo

Os desafios e os debates para a consecução de uma política nacional-desenvolvimentista, embora estivessem iniciadas com Getúlio Vargas, já eram experimentados desde os embates entre os revisionistas (através do reformismo) e os comunistas, no decorrer da II Internacional Socialista, fundada em 1889 e, mais tarde, em experiências políticas – boa parcela delas contemporâneas a Vargas, como os governos de Lázaro Cárdenas (1934-1940) e de Juan Domingo Perón (1945-1955). Os debates no campo da política econômica assumiam posições que reverberavam não apenas no seio das classes operárias, bem como no conjunto das pautas políticas nacionais.

A primeira tentativa de uma proposição “nacional-desenvolvimentista”, com a presença direta do Estado no desenvolvimento de um país estaria nos embates presentes na II Internacional, principalmente nos debates entre reformistas e revolucionários³. Em uma perspectiva mais à esquerda, quadros teóricos como Vladimir Lênin advogam a necessidade da erupção do processo revolucionário como elemento para o reordenamento da economia, à contramão dos moldes neocolonialistas engendrados pelos países europeus na África e na Ásia. A organização da classe operária e a sua emancipação se tornavam chaves para que ela assumisse o comando do Estado e implementar uma política de pleno desenvolvimento econômico, conjugado com a modernização industrial e com a participação direta dos trabalhadores nos rumos político-econômicos da Rússia⁴ – e em uma escala maior, em uma perspectiva internacionalista, a partir dos prismas presentes nos cânones marxistas.

³ BOTTOMORE, Tom (org). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2012, pp. 46, 289-290, 477-479, 497-499.

⁴ LENIN, Vladimir. *Projeto de programa do Partido Social-Democrata e explicação desse projeto*. Acesso na Internet em 11 de março de 2017, em <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1896/mes/projeto.htm>.

Para quadros teóricos como Karl Kautsky e Eduard Bernstein, além de lideranças políticas como o francês Jean Jaurès, se tornava fundamental rever alguns postulados marxistas – uma vez que a classe trabalhadora, representada pelos partidos trabalhistas e socialdemocratas, além de avançar na representação política, paulatinamente conquistaria as suas demandas sociais e reivindicações. Não se tornava necessário a superação do capitalismo como preconizavam as análises teóricas de Karl Marx e de Friedrich Engels, mas a partir da revisão de alguns conceitos, quadros reformistas criam que a ação do Estado, na promoção do desenvolvimento do país e das conquistas graduais de direitos dos trabalhadores (ainda que nos marcos da democracia representativa), era suficiente e necessário para a transição pacífica para uma sociedade socialista.

De fato, muitas propostas que protagonizavam um desenvolvimento nacional a partir da convivência com o capitalismo, mas com uma forte presença do Estado, estariam a partir de governos de fundo reformista, como o da República de Weimar na Alemanha, após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), sob o comando dos trabalhistas ligados ao *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD). Sua constituição avançada permitia ao Estado promover não apenas a justiça social ao povo alemão, mas ser o principal responsável para imprimir um desenvolvimento nacional que tivesse conteúdo social e plena redistribuição dos bens à sociedade.

Na mesma lógica, a Constituição do México de 1917 – fruto de um cenário político turbulento e das fortes demandas sociais protagonizadas pela Revolução Mexicana, iniciada em 1910 –, assegurou avançados direitos sociais aos trabalhadores e assegurou ao Estado Mexicano o papel de promotor do desenvolvimento com ampla justiça social⁵. Um dos efeitos práticos da aplicação da Carta Magna do México, com suas premissas progressistas, resultou no avançado governo estatista e nacional-desenvolvimentista de Lázaro Cardenas, na segunda metade da década de 1930 – coincidindo cronologicamente com as ações intervencionistas do *New Deal* nos EUA, inspirado por John Maynard Keynes, e no arrojado desenvolvimento nacional promovido por Getúlio Vargas na década de 1930 e prosseguindo na primeira metade da década de 1940. A presença de governos que dariam maior destaque ao desenvolvimento nacional a partir do papel do Estado também estaria presente nas ações promovidas no governo justicialista de Juan Domingo Perón a partir da segunda metade dos anos 1940

O nacional-desenvolvimentismo, no Brasil, teve três fases com distintos objetivos econômicos e sociais. O primeiro engloba o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945). Nesse governo pode-se destacar a prioridade para a política de industrialização e a consolidação da legislação

⁵ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. *A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição mexicana de 1917*. Brasília Revista de informação legislativa, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006.

trabalhista. Nesse período foi germinado o que se chamou de nacional-desenvolvimentismo tendo o papel do Estado como fundamental na implementação das ações industrializantes. O segundo período, marca o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) de caráter democrático e nacionalista. A criação da Petrobrás e do BNDE constituiu os pilares desse governo tendo o confronto com as forças conservadoras, aliadas com o capital estrangeiro, o seu principal contraponto. O terceiro período marca o governo de João Goulart (1961-1964) e é marcado pela continuação do projeto trabalhista por meio de ações distributivas que visavam fortalecer o mercado interno e intensificar o departamento de bens de capitais no país as propostas das Reformas de Base. (MOREIRA, 2014).

O nacional-desenvolvimentismo teve sua germinação durante o primeiro governo de Vargas. A Revolução de 1930, comandada por Vargas, veio romper com a conhecida Política dos Governadores implantada no governo de Campos Sales (1898-1902) – também denominada como política do “café com leite”. Nela, as decisões políticas passariam a ser descentralizadas, a partir das demandas dos estados e sob a hegemonia do fenômeno do coronelismo. Na Política dos Governadores, a hegemonia política se dava a partir da alternância entre as oligarquias paulista e mineira na Presidência da República. O processo eleitoral se tornava viciado, com a existência de eleições manipuladas – incluindo neste íterim as manobras políticas dos políticos governistas que participavam da Comissão Verificadora dos Poderes⁶.

Com o rompimento do acordo por parte dos paulistas, os mineiros uniram-se aos gaúchos e a outras oligarquias e Vargas tomou, com o apoio das massas, o Palácio do Catete, capital do país e sede do Governo na época. Iniciava-se o governo provisório e, em meio ao cenário político bastante turbulento em esfera internacional – com a ascensão do nazi-fascismo – os conflitos entre a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Ação Integralista Brasileira (AIB), somados com a tumultuada eleição presidencial em 1937, acarretaria as condições propícias para a implantação do Estado Novo em 11 de novembro de 1937. O Estado Novo, em que pese à censura, tortura e restrição às liberdades⁷, foi essencial para a consolidação do Estado Nacional e para a ampliação dos direitos sociais, presente na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), uma legislação trabalhista avançada e com forte influência de elementos como a Doutrina Social da Igreja, as Constituições do México (1917) e de Weimar

⁶ Maiores detalhes sobre o papel deletério da Comissão Verificadora no decorrer da Primeira República, conferir em MAGALHÃES, Maria Carmem Côrtes. *O mecanismo das comissões verificadoras de poderes (estabilidade e dominação política, 1894-1930)*. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 1986.

⁷ Embora seria no mesmo Estado Novo onde a União Nacional dos Estudantes seria fundada em 22 de dezembro de 1938, descrito em detalhes pela historiadora ARAÚJO, Maria Paula Nascimento. *Memórias estudantis, 1937-2007: da fundação da UNE aos nossos dias*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Roberto Marinho, 2007, pp. 23-41.

(1919), as Convenções da OIT, as demandas históricas do Movimento Operário na Primeira República e as séries de legislações trabalhistas no decorrer dos governos de Vargas até 1943⁸.

Com a vitória dos Aliados na II Guerra Mundial, avança o processo de democratização no Brasil, com a intensa propaganda dos opositores de Getúlio Vargas na defesa de uma nova Assembleia Constituinte, a partir da realização das eleições presidenciais. Porém, os setores populares, em oposição à oposição liberal a Getúlio, encampariam o Movimento Queremista. Entendiam eles que a Assembleia Nacional Constituinte somente seria realizada se houvesse a presença de Vargas, com o objetivo de salvaguardar os direitos trabalhistas conquistados. Os comunistas, baseados na sua política de frente popular e nacional, apoiariam a permanência de Vargas no comando político do país, se integrando no Queremismo. Com a aliança entre trabalhistas e comunistas, Vargas se tornaria uma real ameaça aos interesses estadunidenses, a partir da aliança que o mesmo teria com quadros comunistas como Luís Carlos Prestes. E, assim, Getúlio seria derrubado do poder em outubro de 1945.

Com a eleição de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), além do congelamento do salário-mínimo, sua política econômica se basearia em uma perspectiva liberal, sem uma maior intervenção do Estado na economia – ainda que houvesse medidas pontuais como o Plano Salte. Diante do surgimento da Guerra Fria a partir da Doutrina Truman, seu governo se caracterizou pela forte repressão ao movimento sindical e pela proscrição do PCB, pondo-o na ilegalidade.

Com tal cenário, em 1951, Vargas volta ao poder nos braços do povo por meio de eleições democráticas – ainda que sob forte questionamento da União Democrática Nacional (UDN). Visando avançar na sua política nacionalista, Getúlio aprofundou as mudanças iniciadas em seu primeiro governo.

Críticos de Vargas atribuem a ele o termo “populista”, não no sentido de governo popular, e sim no sentido de pôr a pecha de “demagogo” e de “manipulador das massas”. Entre correntes liberais associados à UDN, o trabalhismo de Getúlio Vargas se reduziria ao papel deletério que o prócer trabalhista, ao fazer o uso do seu governo, “corromperia” as massas, diante de uma série de meios e artifícios para “viciar” o processo democrático e “desvirtuar”⁹. Boa parte das acusações feitas a ele,

⁸ Com ineditismo e rechaçando a tese de que a CLT tinha influência da *Carta Del Lavoro*, Magda Biavaschi, a partir de um estudo sistemático, comprovaria o caráter avançado da CLT, feito por quadros progressistas como, por exemplo, quadros progressistas como o socialista Agripino Nazareth, Evaristo de Moraes e Arnaldo Sussekind. No que tange à construção histórica da CLT, vide em BIAVASCHI, Magda. *O Direito do Trabalho no Brasil – 1930-1942: A construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Campinas: UNICAMP, 2005.

⁹ Sobre o largo uso do conceito de “populismo” para difamar ou desconsiderar as lideranças trabalhistas ou o próprio trabalhismo como ideologia, vale à pena ver os debates historiográficos sobre o uso desta expressão em FERREIRA, Jorge (Org.). *O populismo e sua história. Debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. Diferente da perspectiva tradicional presentes nas análises de Octávio Ianni e Francisco Weffort, adotamos a perspectiva do conceito do “populismo” na condição de um fenômeno político democratizante integrador das massas e com o conteúdo de amplas transformações políticas, sociais e econômicas, conforme é defendido por LACLAU, Ernesto. *Política e ideologia na teoria marxista*:

com o sentido elitista, visava desvalorizar o apoio e a adesão popular a Getúlio. Não entendiam tais segmentos liberal-conservadores que a agenda varguista, baseada na distribuição de renda e no avanço dos direitos sociais, promovia o apoio não apenas dos trabalhadores beneficiados pelas políticas getulistas¹⁰, mas até, de forma informal e indireta, de sindicalistas comunistas que deliberadamente desobedeceram as decisões do Comitê Central do PCB no segundo governo Vargas¹¹.

Por outro lado, foi o governo que criou a maior estrutura de proteção ao trabalho nas cidades da nossa história. No final do seu primeiro governo, com o surgimento da Lei Agamenon que versava sobre a formação dos partidos políticos, Vargas incentivou a criação do Partido Social Democrático (PSD), um partido no espectro de centro e com base eleitoral ruralista, além de integrantes da máquina administrativa do Estado Novo. Entretanto, os trabalhadores que não se sentiam representados pelo PSD, formariam uma dissidência a partir do Departamento Sindical do PSD, liderado pelo líder sindical José Vecchio. Junto com os jovens da Ala Moça, liderados por Leonel Brizola, e por simpatizantes do Movimento Queremista, fundariam o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de base operária e também getulista¹². Fazendo o contraponto ao getulismo, no espectro mais de direita, surgiu a União Democrática Nacional (UDN)¹³, posteriormente transformada em ARENA em 1966, que deu sustentação à ditadura civil-militar.

No segundo governo Vargas, eleito pelo antigo PTB, ele imprimiu a marca de seu governo com a criação do PETROBRAS e do BNDE (décadas depois foi acrescentado o “S” de social), consolidando o Estado como principal direcionador do desenvolvimento socioeconômico. Com a renúncia de Jânio Quadros, o vice-presidente João Goulart, o herdeiro político de Vargas, assumiu o poder em setembro de 1961 e tentou retomar o projeto varguista. No aspecto da legislação trabalhista,

capitalismo, fascismo e populismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

¹⁰ “É muito difícil, hoje, imaginar um mundo sem um conjunto de leis sociais que resguardem os direitos dos trabalhadores. Este mundo, no entanto, já existiu – e aqueles que pediam a continuidade de Vargas, conheceram. No caso brasileiro, entre 1931 e 1934, em apenas quatro anos portanto, toda a legislação trabalhista, a exceção do salário mínimo, foi promulgada: limitação da jornada de trabalho, regulamentação do trabalho feminino e infantil, horas extras, férias, repouso semanal remunerado, pensões e aposentadorias, entre diversos outros benefícios. Mas não bastava legislar. Era preciso obrigar o empresariado a cumprir as leis. Daí a criação da Justiça do Trabalho. O impacto das leis sociais entre os assalariados não pode ser minimizado. Sem alguma repercussão em suas vivências, o governo Vargas não teria alcançado o prestígio que obteve, mesmo com a avassaladora divulgação de sua imagem patrocinada pelo DIP.” FERREIRA, Jorge. *O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 30-31.

¹¹ Conferir estes detalhes no livro de SANTANA, Marco Aurélio. *Homens Partidos: Comunistas e sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.

¹² Além de depoimentos de quadros como Sereno Chaise, Ney Ortiz Borges e de Antônio de Pádua Ferreira da Silva, vale conferir a obra de D’ARAÚJO, Maria Celina. *Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945-65*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

¹³ Embora inicialmente a UDN concentrasse desde liberal-conservadores até socialistas e trotskistas, presentes na Esquerda Democrática (ED). Entretanto, com a orientação liberal da UDN, os quadros da ED cindiram com a legenda udenista e fundaram o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Jango expandiu a legislação para o campo, a partir das demandas do movimento camponês e com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Em um ousado nacionalismo, Jango sancionou a Lei de Remessas de Lucros ao exterior, além de instituir o décimo terceiro salário, face à forte mobilização do movimento sindical com a Greve Geral de 1962, e promover uma série de outras medidas. Na parte econômica e social tentou instituir as mudanças estruturais de uma economia em vias de industrialização, acrescentando novo ingrediente ao trabalhismo brasileiro: as Reformas de Base. Conforme Moniz Bandeira (2001), esse projeto visava implementar uma espécie de socialdemocracia no Brasil.

O projeto político e econômico de Vargas, nos marcos do nacional-desenvolvimentismo, era representado pela tríade nacionalismo-industrialização-intervencionismo. No governo de João Goulart esse projeto teve o acréscimo da preocupação com a distribuição de renda (por meio das Reformas de Base). O governo trabalhista de Goulart incorporou uma nova variável ao nacional-desenvolvimentismo: a redistribuição de renda. O trabalhismo foi se transmutando ao longo do tempo.

[...] as ideologias políticas não designam conteúdos fixados para todo o sempre, porque esses se movem ao longo do tempo e sofrem inúmeras redefinições. É o caso patente, por exemplo, da socialdemocracia contemporânea. Evoluiu de um ideário revolucionário, no final do século XIX, para proposições reformistas já nas primeiras décadas do século XX. Encetou sua ruptura com o marxismo em meados dos anos 50 e passou a adotar um ideário moderado de democratização do capitalismo, num processo que a aproxima cada vez mais do liberalismo político. No início do século XXI, liberada do estatismo e dos exageros assistencialistas do *welfare state*, a socialdemocracia converteu-se em estuário das tendências mais avançadas do capitalismo social (SROUR, 2012, p. 142).

Portanto, o trabalhismo, enquanto ideologia política, não é um conceito estático, e sim adaptado ao seu contexto histórico. Scour (2012) salienta que o caminho dado pelas ideologias é conjuntos coerentes de percepções e de representações da realidade. Em particular, as ideologias políticas e as ideologias econômicas nos oferecem a trama que justifica as decisões que se tomam e as ações que se executam em uma nação.

Assim, o nacional-desenvolvimentismo foi à ideologia econômica formulada durante os governos Vargas e Goulart. Nacional por que via na dependência comercial, tecnológica e financeira os principais entraves ao desenvolvimento. Para isso seria necessário o desenvolvimento do capital nacional de forma a romper com a dominação estrangeira e promover uma forte indústria nacional. Como esse capital era incipiente, visto que grande parte ainda estava direcionada para a economia agroexportadora, a etapa inicial do projeto de industrialização deveria ser promovida pelo Estado, que relegaria para o segundo plano o capital estrangeiro.

O nacional-desenvolvimentismo estava estruturado com a participação do Estado na economia nas seguintes formas. Primeiramente, com a atuação das empresas estatais no setor produtivo da economia. Em segundo por meio do planejamento e distribuição setorial dos investimentos. Em terceiro por meio da subordinação da política monetária, fiscal e cambial ao desenvolvimento. Em quarto, a promoção do mercado interno por intermédio de uma redistribuição de renda mais equitativa. Por fim, pelo controle dos fluxos de capital estrangeiro (MOREIRA, 2014). Essas medidas, especialmente a política cambial, visavam industrializar o país por rodadas, com forte componente nacional. Conforme Bielschowsky (1998), o que diferenciava a corrente nacionalista das demais correntes desenvolvimentistas era a ideia do controle por agentes nacionais, privados e estatais, dos centros de decisão sobre poupança e investimento; a necessidade de gerar autonomia financeira com relação a fontes internacionais de capital; e maior sensibilidade com relação às questões ligadas a distribuição da renda, entre setores econômicos, classes sociais e regiões. Empiricamente, durante o primeiro governo Vargas, os principais instrumentos para a promoção da industrialização foram o confisco cambial e a seletividade das importações praticadas pelo Estado. Essas medidas iam contra os interesses dos agroexportadores, dos grupos ligados a importação e ao capital estrangeiro. De certa forma o nacional-desenvolvimentismo surgiu como forma de superar o subdesenvolvimento, que era atribuído ao grau de dependência para com o exterior. O auge desse modelo se deu nos governos de Vargas (1951-1954) e João Goulart (1961-1964).

Durante o governo Vargas, o Brasil passou de uma economia agrária para um país industrial com pretensões ao modernismo. A infraestrutura do país foi desenvolvida com a criação de siderurgias e com a indústria de extração de recursos naturais, como o caso do petróleo. O capital estrangeiro era, de certa forma, tolerado, mas amplamente controlado por meio de legislação nacional, inclusive com a proposta de restrição das remessas de lucros das empresas estrangeiras instaladas no país. O objetivo era, claramente, desenvolver o mercado interno e a indústria nacional. O governo Goulart foi a retomada de pontos programáticos do governo Vargas, quando, talvez, o regime democrático no Brasil atingiria o seu ápice. Além da criação da Eletrobrás, o seu principal objetivo era as reformas. As Reformas de Base propostas por João Goulart visavam ampliar a democratização do Estado e da educação, assim como o acesso a terra, por meio de uma Reforma Agrária, da mesma forma que combater os monopólios privados e a crescente evasão de divisas por meio das remessas de lucros. Ademais, visava uma reestruturação do módico sistema financeiro da época, com a criação de um banco central e da estatização do sistema bancário.

O projeto trabalhista de Vargas tinha como alicerce a participação do Estado na economia e essa atuação deveria respaldar-se por meio de vários instrumentos. Primeiramente, com a atuação das

empresas estatais. Em segundo, por meio do planejamento e da distribuição setorial dos investimentos. Em terceiro, pela subordinação das políticas monetária, fiscal e cambial ao objetivo prioritário do desenvolvimento. Em quarto, pelo controle dos fluxos de capital estrangeiro. Em quinto, pela expansão da previdência social e da legislação ao trabalho. Por fim, a promoção do mercado interno, que mais adiante se tentou ampliar, no governo Goulart, por intermédio de uma redistribuição de renda mais equitativa.

O trabalhismo brasileiro iniciou no governo de Vargas e foi se transformando ao longo do tempo, principalmente, conforme mencionamos anteriormente, com as contribuições de um dos principais teóricos do PTB, Alberto Pasqualini. Esse projeto tinha como núcleo a participação de quatro elementos, arrolados a seguir: trabalhismo, nacionalismo, estatismo e desenvolvimentismo. A finalização desse projeto se dá, portanto, com o viés distributivo das Reformas de Base do governo Goulart e que configuraria o que chamamos de projeto trabalhista brasileiro.

Entretanto, tanto os projetos do governo Vargas e a sua continuidade no governo Goulart estão dentro dos marcos do nacional-desenvolvimentismo. Para entender a formulação desse conceito é importante salientar a criação de duas organizações. Até o final dos anos 1950, o projeto intelectual e político de forjar uma ideologia que impulsionasse o desenvolvimento do país unificou um conjunto de intelectuais reunidos em torno do ISEB. Entretanto, notadamente este projeto carregava pensamentos heterogêneos sobre os rumos desenvolvimentistas no país. A origem do ISEB encontra-se no Grupo Itatiaia, que visava a elaborar um projeto para o desenvolvimento econômico-social. O tempo de vida do Grupo Itatiaia foi bem curto. Contudo, logo adiante, foi criada uma entidade privada, IBESP, que teria atividades mais amplas como cursos e a publicação de uma revista e depois alguns membros formaram o ISEB (ABREU, 2007. p.412-413). O ISEB foi um dos centros mais importantes de elaboração teórica de um projeto que ficou conhecido como nacional-desenvolvimentista: “a agência tornou-se a matriz de um certo tipo de pensamento destinado à mobilização social em torno do progresso do país” (MENDONÇA, 1990, p. 347).

Entre esses integrantes do ISEB, podemos destacar Álvaro Vieira Pinto que publicou um livro intitulado “Ideologia do Desenvolvimento Nacional”. Para o autor qualquer projeto nacional de desenvolvimento deveria cumprir as seguintes premissas: i) sem ideologia do desenvolvimento não há desenvolvimento nacional, ii) a ideologia do desenvolvimento tem necessariamente de ser fenômeno de massa, iii) o processo de desenvolvimento é função da consciência das massas e iv) a ideologia do desenvolvimento tem de proceder da consciência das massas. Salientava ele ainda que só estariam credenciados para promover o desenvolvimento nacional aqueles que fossem escolhidos pelas massas ou, noutras palavras, não pode haver solução política para os problemas brasileiros fora do voto

popular. Ademais, para ele (como para o teórico do trabalhismo, Pasqualini) acreditava que a educação era o aspecto capital dessa teoria do desenvolvimento e a forma de difusão dessa ideologia.

As ideias de Álvaro Vieira Pinto encontrariam eco nos movimentos sociais e, em particular, na atuação da União Nacional dos Estudantes (UNE). Por sua vez, boa parte do pensamento nacional-reformista teria a contribuição dos comunistas a partir do processo de reorientação política do PCB após a morte de Stalin e a divulgação do Relatório Krushev em fevereiro de 1956, no XX Congresso do PCUS. As profundas discussões internas resultariam na confecção da Declaração de Março de 1958 e, a seguir, na ratificação da tese dualista do PCB no seu V Congresso Nacional em 1960. Para os comunistas, antes de se construir uma etapa para o socialismo, era preciso desenvolver o capitalismo brasileiro, em uma aliança policlassista entre a classe trabalhadora, a pequena burguesia e a burguesia nacional, na promoção do desenvolvimento nacional e no enfrentamento ao imperialismo estadunidense e às grandes empresas transnacionais. Para isso, a tática do PCB residiria no apoio a forças políticas como o PTB que preconizavam uma agenda popular e nacional-reformista.

Conforme Delgado (2005), podemos apontar os seguintes vínculos do período nacional-desenvolvimentista de Goulart com o de Vargas em relação à opção por um projeto de caráter trabalhista de governo, entendendo-se para isso: a) enfoque distributivo, especialmente no segundo; b) adoção de medidas de caráter nacionalista; c) objetivo de um capitalismo “humanizado”, por meio de políticas sociais pelo Estado. Esses vínculos influenciaram os dois governos e permitem detectar uma sinalização da continuidade de programa pelo governo de Goulart. Reforçando o aspecto de continuidade entre os dois governos, podemos destacar as seguintes semelhanças em relação aos fatores externos que os desestabilizaram: a) pressão permanente a que foram submetidos; b) contundente ação oposicionista, dificultando as condições de governabilidade; c) articulações voltadas ao impedimento da posse dos dois presidentes, assim como para sua deposição; e d) forma trágica que marcou o final dos dois mandatos presidenciais. Entretanto, cada um teve suas peculiaridades. Sustenta Delgado (2005), que o governo Vargas, especialmente no segundo, caracterizou-se por maior eficácia desenvolvimentista, com a adoção de políticas industrializantes sustentadas por forte intervencionismo. Enquanto que João Goulart, apesar de enfrentar uma crise econômica, teve como característica um enfoque mais social do que econômico em seu governo. Um exemplo claro é a questão agrária, Goulart, ao contrário de Vargas, levou adiante o projeto de reforma agrária, assim como, estendeu a legislação trabalhista ao campo por meio do Estatuto do Trabalhador Rural de 1963. Delgado (2005) salienta que de um projeto nitidamente getulista, o PTB teria evoluído para um projeto primordialmente reformista e mais ideológico. A ascensão de Goulart representou um marco na

trajetória do PTB. Seria o início da consolidação do projeto mais reformista, programático e ideológico.

Sustenta Bandeira (2001), assim como Ferreira (2005), Fonseca (2009) e Moreira (2014), que o projeto trabalhista de desenvolvimento, de caráter reformista, tinha os moldes da socialdemocracia europeia e que – erroneamente – foi atribuído o termo populista para (des) caracterizá-lo.

O PTB, desde sua concepção e fundação, apresentou, portanto, um programa que traduz, quase na integridade, o projeto de Getúlio Vargas para o Brasil. Embora o partido apresentasse diferentes correntes internas, a questão nacional era herança do getulismo, uma espécie de eixo, marcando o trabalhismo como projeto para o país. Em suma, era caracterizado pelo nacionalismo-desenvolvimentista, com aumento da intervenção estatal. Goulart atualizou o projeto de Vargas na década de 1960, com propostas para por em prática mudanças econômicas e sociais com maior enfoque à distribuição de renda, consolidadas nas “reformas de base” e a ampliação da Política Externa Independente e da continuação do processo de substituição de exportações focado no departamento de bens de capital (MOREIRA, 2014).

Esse projeto consubstanciava-se no programa do PTB com 10 propostas de: a) a manutenção e ampliação das leis e dos benefícios sociais; b) soberania nacional; c) reforma agrária; d) defesa das empresas estatais em setores estratégicos, como a Petrobras; e) unicidade sindical; f) demandas por educação e saúde públicas de qualidade; g) reajustes salariais garantindo o poder de compra dos trabalhadores; h) fortalecimento do poder público frente aos interesses privados; i) regulamentação e disciplinarização do mercado; j) programas para desconcentrar a renda, entre outras políticas públicas.

Assim, o trabalhismo no Brasil pode ser considerado uma mistura de nacionalismo, forte intervencionismo estatal e desenvolvimentismo distributivo. Enfim, o governo João Goulart e o PTB de sua época defendia um atualizava um programa que traduzia, quase na íntegra, o projeto de Getúlio Vargas para o Brasil. Portanto, o trabalhismo, por meio do PTB, foi a expressão política de uma ideologia econômica e social: o nacional-desenvolvimentismo.

2 – O II PND do governo Geisel e a retomada do nacional-desenvolvimentismo

Ernesto Geisel foi eleito, por via indireta, em 15 de janeiro de 1974. Duas ações marcaram seu governo. A primeira, no âmbito político, consistiu no processo de distensão, que, embora devesse ser lenta e gradual, encontrou resistência em segmentos das forças armadas. A segunda foi um

audacioso plano de investimentos, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), aprovado pela Lei nº. 6.151, de 1974.

O modelo econômico-social que o governo Geisel pretendia adotar consistia nas seguintes diretrizes: a) em uma economia moderna de mercado, mas sendo conduzida pelo estado em prol do crescimento; b) forte conteúdo social; c) pragmatismo-reformista, nos campos econômico e social, principalmente com relação à agropecuária; d) orientação para um “nacionalismo positivo”¹⁴, voltado para assegurar a execução da estratégia nacional de desenvolvimento, realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro, e garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do País. (II PND, 1974).

Essa estratégia abrangia algumas frentes de atuação. Em primeiro, estava a ideia de consolidar o país em uma economia moderna por meio de uma descentralização espacial dos investimentos, em especial nas áreas de Indústrias Básicas, Desenvolvimento Científico e Tecnológico e infraestrutura de Energia, Transportes e Comunicações. Analisando o Plano, fica claro a intenção de criar e adaptar tecnologia, continuamente, e não apenas de produzir bens, mesmo os mais sofisticados. Havia a intenção do governo Geisel em executar projetos de vanguarda, em setores de ponta, criando capacidade do país em dominar, em áreas bem definidas, de altas tecnologias.

“...embora se reconheça que o grosso do esforço inovador deva dizer respeito a adaptações de tecnologia; abertura de novos campos, tecnologicamente mais refinados, na exportação de manufaturados; uso de soluções gerenciais modernas, em vários campos, a exemplo da formação de conglomerados e do programa de Corredores de Exportação; implantação efetiva das nove Regiões Metropolitanas já criadas; ajustamento das empresas multinacionais à estratégia nacional” (II PND, 1974, p.).

Em segundo, em virtude à crise do petróleo, o governo pretendia expandir fontes internas de energia e desenvolver novas vantagens comparativas. Ademais, o governo pretendia tentar corrigir as distorções regionais por meio da utilização do espaço brasileiro, associado à disponibilidade de recursos humanos, com a aplicação dos recursos de capital já assegurados às novas regiões

A equipe econômica era chefiada pelo ministro Mário Henrique Simonsen, da Fazenda, e por João Paulo dos Reis Velloso, do Planejamento, a quem coube liderar a elaboração do plano. Este, embora estabelecesse metas de desempenho esperadas, pouco menciona sobre as fontes de recursos para viabilizá-las, possivelmente devido às dificuldades visíveis da conjuntura. Todavia, estabelece como seu propósito “consolidar um modelo brasileiro de capitalismo industrial” (Brasil, 1974, p. 37),

¹⁴ O nacionalismo positivo é aquele que defende os valores e interesses de uma nação, sem prejudicar a paz e a harmonia internacionais (COTRIM, 1991).

com crescimento de 10% ao ano do PIB, 12% na indústria e 7% na agricultura. Diante da crise do balanço de pagamentos, propunha o aumento de 2,5 vezes no quantum das exportações entre 1974 e 1979, meta cujo cumprimento adviria pelo desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas – notadamente, celulose, ferro, alumínio e aço, ao lado de investimentos na cadeia do setor primário, como no transporte ferroviário e no sistema de telecomunicações, além da realização de programas de eletrificação rural, irrigação, construção de armazéns e centrais de abastecimento. A diminuição das importações viria com um programa de substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos – notadamente, química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos, ao lado de elevação da produção interna de petróleo, além da ampliação de geração de energia hidrelétrica.

Há uma controvérsia muito grande entre economistas sobre a elaboração, execução e os resultados do II PND¹⁵. Entretanto, há certa tendência na literatura em reconhecê-lo como a mais ampla experiência de planejamento econômico no Brasil depois do Plano de Metas. Ademais, se entendermos, em consonância com o diagnóstico do Plano Trienal, que o processo de substituição de importações não se encerrara ao final da década de 1950, pois ainda carecia alcançar inúmeros segmentos de bens de capital e intermediários, pode-se dizer, como o fazem Castro e Souza (1985, p. 76), que com os investimentos do II PND, “dali por diante, em marcha forçada, a economia subiria rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas”. A lógica implícita no plano firmava que a crise decorria do desequilíbrio intersetorial – a prioridade aos bens de consumo duráveis estabelecida desde o Plano de Metas sobredimensionara o setor, enquanto outros segmentos não acompanharam sua evolução quantitativa e qualitativa – e acenava para a diminuição da dependência externa em vários itens para enfrentar o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Subentendia, com isso, que as propostas do Plano Trienal eram pertinentes e, *caso tivessem sido implantadas tempestivamente, a economia brasileira encontrar-se-ia menos vulnerável diante do choque do petróleo*.

Pode-se perceber um viés desenvolvimentista aos moldes da CEPAL no plano, pois encampava a tradicional tese de que o estrangulamento externo incitava à continuidade do processo substituição de importações e, se necessário, por meio dos investimentos públicos. As dificuldades de financiamento consistiam seu principal gargalo. Diferentemente do Plano Trienal, propôs com mais ênfase recorrer às fontes internacionais e ao endividamento externo, contando internamente com a

¹⁵ Para análises da política econômica do governo Geisel, ver Bonelli e Malan (1976); Velloso (1977; 1986); Lessa (1978); Balassa (1979); Coutinho e Belluzzo (1983); Cruz (1984), Castro e Souza (1985); Fishlow (1986); Carneiro (2002); e Hermann (2005). Entre os trabalhos dedicados especificamente ao II PND, ver: Batista (1987); Aguirre e Saddi (1997); Velloso (1998); Gremaud e Pires (1999); Boarati (2003; 2005); Fonseca e Monteiro (2008).

expansão do sistema financeiro nacional, que ganhara impulso com a reforma monetário-financeira do período de Castelo Branco e com a concentração bancária estimulada por Delfim Neto na época do “milagre”.

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

Em relação à diversificação das exportações, há outra semelhança entre o plano e a “Política Externa Independente” do governo Goulart, pois a associa à busca de mercados terceiro-mundistas e de países socialistas, contrariando o discurso oficial anticomunista e alinhado com os Estados Unidos dominante nos governos civil-militares desde 1964. No capítulo VII, “Integração com a Economia Internacional”, arrola a proposta de diversificação das exportações e ampliação dos mercados por meio do comércio com a África, Japão e América e, surpreendentemente, a URSS e a China (II PND, 1974, p.78). Nas palavras de Geisel: “a maior aproximação dos EUA com a União Soviética e a reaproximação daquele país com a China Continental têm levado a perspectivas concretas de cooperação entre Leste e Oeste, com certo recesso da ideologia” (Brasil, 1974, p. 25). Essa guinada na política externa, denominada “pragmatismo responsável”, para autores como Froelich (2007) pode ser entendida, por sua envergadura, como integrante do conceito de distensão política.

O II PND pode ser considerado um audacioso plano de desenvolvimento que estava baseado no tripé estado, capital privado nacional e capital privado estrangeiro. Contudo, percebe-se por meio das medidas adotadas pelo plano uma inversão de prioridades em relação ao governo anterior. Enquanto, no governo Médici, a política econômica priorizou o capital estrangeiro, no governo Geisel essa lógica se inverte.

Mesmo essa estrutura (“tripé”) estando centrada na participação das empresas estatais, capital privado nacional e capital estrangeiro, não quer dizer que não existissem conflitos entre os agentes, mas mesmo que houvesse conflitos, não significaria que essa base de sustentação poderia vir a chegar ao fim (FARO, 2010). De fato, com o desenvolvimento do plano, a participação do estado começou a se elevar e percebia-se uma intenção do governo por priorizar o capital privado nacional em detrimento do estrangeiro. Continua Faro, que anteriormente ao II PND, ocorria no Brasil desde a implantação do regime civil-militar, políticas adotadas que favoreciam o capital privado estrangeiro em detrimento do capital privado nacional. De certa forma, havia uma contradição, pois para um país que buscava um desenvolvimento tendo como ideário ser uma “Nação Potência”.

“essa situação preferencial, as empresas multinacionais aqui instaladas adquiriram uma posição de vanguarda na economia nacional, posicionando-se acima do capital privado nacional. Durante os governos anteriores ao II PND, as empresas multinacionais estavam em uma posição na qual desfrutavam de vantagens relativamente maiores do que as empresas nacionais. Conseguiram empréstimos com maior facilidade, realizavam lucros astronômicos comparados ao das empresas nacionais e, acima de tudo, só realizavam investimentos em áreas de interesse, nas quais seria possível auferir lucros astronômicos. O II PND, quando fora implementado, buscava corrigir essa discrepância existente entre o capital privado nacional e o capital estrangeiro, adaptando a situação por meio do favorecimento ao capital privado nacional, tentando igualar a participação dos dois grupos no cenário nacional. Sendo assim, o papel das Empresas Estatais seria central. O fato pertinente a esta situação seria a existência de uma preocupação central em torno da participação dos três agentes envolvidos, ou seja, buscava tornar igualitária a participação dos agentes, entretanto favoreceria o capital privado nacional em algum sentido, como em contratos e financiamentos, buscando assim formar uma indústria privada nacional de grande porte” (FARO, 2010, p. 44).

Conforme Contador (2006), se existisse uma participação maior das empresas estatais na economia, poderia haver um risco de “estatização” econômica ou, se ocorresse uma participação maior do capital externo, poderia haver um comprometimento da estratégia adotada. Mesmo essa estrutura (“tripé”) estando centrada na participação das empresas estatais, capital privado nacional e capital estrangeiro, não quer dizer que não existissem conflitos entre os agentes, mas mesmo que houvesse conflitos, não significaria que essa base de sustentação poderia vir a chegar ao fim. O que demonstra a intenção dessa retomada nacional-desenvolvimentista com todas as restrições externas e internas a isso.

“... Por exemplo havia exigências de compartilhamento do controle de operações das multinacionais com as empresas estatais e privadas brasileiras; formação de joint ventures, transferências de tecnologia e etc. Mas a importância do tripé havia alcançado tamanha proporção que os conflitos não podiam levar uma das partes à morte, visto que elas tinham interesses comuns por serem co-participantes de uma engrenagem que lhes trazia vantagens mútuas. Controvérsias à parte, os interesses comuns e os mecanismos de colaboração entre o Estado brasileiro, as empresas privadas nacionais expostas aos mercados externos e as multinacionais, em especial as norte-americanas, deveriam

prevalecer, mantendo de pé o tripé que sustentava o modelo de desenvolvimento seguido pelos governos militares, ao qual, por seu turno, era o ingrediente que deu a eles uma certa legitimidade enquanto funcionou." (CONTADOR, 2006 p.53-54)

Faro (2010) salienta que existiam demandas por parte das empresas privadas nacionais e estatais para que as multinacionais, de alguma forma compartilhassem seu know-how de tecnologia com o restante das empresas. Entretanto, mesmo que as empresas multinacionais não o fizessem o Estado, não poderia correr o risco de tornar a situação inadequada, obrigando as empresas multinacionais a compartilhar suas pesquisas. Isso porque ambos os agente dependiam das empresas multinacionais, principalmente as americanas, para sustentar o modelo de desenvolvimento adotado pelos militares. Entretanto, Froelich (2007) ressalta que dependendo do tipo de governo foi privilegiado tal ou qual aspecto daquela matriz, mas no governo Geisel se deu maior ênfase à componente industrialização, não tendo qualquer problema em adotar o modelo de substituição de importações, o mesmo que norteou a política industrial de Vargas.

“É claro que o discurso de Geisel e da ditadura militar era formalmente contrário ao nacional-desenvolvimentismo, ao qual os militares atribuíam os males do país, como a inflação decorrente de um desenvolvimento mal planejado e o crescimento a taxas incompatíveis com a capacidade técnica e econômica do país. Mas ironicamente repetiram o processo, comportando-se como verdadeiros escravos do ciclo econômico. Primeiro com Médici, em cujo governo reproduziu-se o modelo de governo de Kubitschek, constituído de altas taxas de crescimento e baseado no setor de bens de consumo durável; depois com Geisel, que aprofundou a substituição de importações para atingir o setor de bens de capital. Nos dois casos houve problemas tanto com a inflação como com o endividamento externo, da mesma forma que no governo JK, claro que em condições históricas diferentes (FROELICH, 2007, p.3).

Entretanto, continua o mesmo autor, que II PND exibe uma retórica de relativa independência. Em seu capítulo VII, “Integração com a Economia Internacional”, a proposta mais forte é a “continuidade da política de diversificação que a Revolução tem adotado” (II PND, 1974, p.78). A referida integração não se restringe ao bloco ocidental (EUA e Mercado Comum), estendendo-se à África, Japão e América Latina. E também à URSS e à China. A base dessa aproximação é o conceito de distensão política.

Outro ponto que destaca Froelich, é a visão do principal formulador¹⁶ do II PND, o então ministro do planejamento João Paulo dos Reis Velloso, que enquanto de um lado liberais como Gudin, Campos, Bulhões e Simonsen criticavam a empresa estatal e, de outro, nacionalistas como Severo Gomes criticavam a empresa multinacional, Velloso assume a defesa do terceiro elemento daquele tripé, a empresa nacional:

¹⁶ Ver trabalho de FONSECA & MOREIRA (2012), sobre as origens do II PND e suas semelhanças com o projeto do governo João Goulart.

“... 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” (Velloso, 1977, p.5).

O governo Geisel, para evitar a crise e continuar com o processo de desenvolvimento, instrumentalizou as empresas estatais como ponte para a modernização e de reorganização da indústria nacional, tendo como meta construir um capitalismo industrial brasileiro. Dois agentes importantes desse processo seriam o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). Caberia a eles fomentar o fortalecimento da indústria nacional por meio do favorecimento capital privado nacional, e não mais o capital externo.

Conforme Percival (1985), a estratégia de fortalecimento da indústria nacional seria o núcleo do II PND, no qual a empresa estatal seria o principal eixo, as empresas estatais seriam as responsáveis pela "efetivação das transformações" e "ampliação das bases técnicas produtivas". As empresas estatais estariam no centro das negociações, nucleando e “mediando” os interesses da empresa estrangeira com a nacional (o lucro). Percival explica que a atuação das empresas estatais durante o II PND seria mais do que apenas de uma empresa, e sim de um agente econômico, com objetivos traçados e específicos de mediar conflitos e gestar uma possível interação de troca de tecnologia e *know-how*, entre as empresas nacionais e multinacionais. Isso fazia parte da nova estratégia adotada: a de priorização do capital nacional, que está explícito no II PND com o objetivo de tornar as empresas nacionais mais competitivas mundialmente, tornando-as capazes de competir em setores dinâmicos, os quais não estavam inclusos em processos de substituição de importação adotados anteriormente. Isso justifica também, a ideia de retomar a Política Externa Independente adotada nos governos Jânio Quadros e João Goulart. O Estado então determinaria as indústrias-chave para o crescimento, (centrada no setor pesado), privilegiando a grande empresa nacional já existente ou as com potencial de crescimento. "O setor de bens de capital seria reservado de preferência, para o capital privado nacional; exceção feita pra casos especiais, tais como o da tecnologia inacessível, com ausência de candidatos voluntários." (Percival, 1985 p.20). O capital privado teria a prioridade no comércio, produção e negociação de bens de capital, sendo feito ressalvas, ao fato de que se houvesse a necessidade ou ausência de tecnologia no país, poder-se-ia então recorrer às empresas estrangeiras.

"Os interesses do capital estrangeiro seriam respeitados, porém levando-se em conta que o "crescimento econômico" baseado em novo padrão de industrialização deveria beneficiar, em primeiro lugar, a empresa privada nacional" (Percival, 1985 p.20)

Os desafios para o desenvolvimento nacional por meio do II PND estavam postos. O capital estrangeiro, mesmo com liberdade, desta vez estaria submetido ao planejamento e à mediação do Estado, vislumbrando privilegiar o capital nacional. Ainda que o governo de Ernesto Geisel enfrentasse dificuldades no campo econômico, face à turbulenta conjuntura econômica internacional, seu governo ousaria – frente aos demais governos pós-1964, em colocar o Estado como vetor central do desenvolvimento, ao orientar o crescimento do país e os papéis do capital privado nacional e internacional.

Considerações Finais

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

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

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

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

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

Em suma, Percival (1985) retratou anteriormente que a política econômica do período do II PND serviria como forma de produzir mudanças acentuadas, sem contrariar a “ótica militar”. Isto é, propõem alterações no parque industrial, com a “consolidação de uma estrutura produtiva mais dinâmica” e o desenvolvimento do empresariado nacional. Portanto, o Estado daria ao capital privado nacional um lugar de destaque durante o II PND, possibilitando assim seu crescimento (FARO, 2010). O que de certo modo reforça a tese de que, dados os contextos históricos distintos e com diferenças políticas e econômicas, o II PND do governo Geisel teria profundas semelhanças¹⁷ com o projeto do governo João Goulart (sem considerar a parte redistributiva das Reformas de Base) e, portanto, retomaria o chamado nacional-desenvolvimentismo.

¹⁷ Um dos inúmeros exemplos dessas semelhanças entre o projeto do governo Goulart e o II PND é que o governo Goulart pretendia construir uma hidrelétrica que aproveitasse o potencial energético do Salto de Sete Quedas (trecho do Rio Paraná desde e inclusive o Salto de Sete Quedas até a foz do Rio Iguaçu), no rio Paraná, próxima de onde foi construída mais adiante a hidrelétrica de Itaipu pelo governo Geisel. (FONSECA, MOREIRA. 2012). O Projeto do Governo Goulart e o II PND: Um Cotejo. Sociedade Brasileira de Economia Política. 33:5-37

Referências Bibliográficas

- ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso; cem anos de política republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- AGUIRRE, Basília M. B.; SADDI, Fabiana. Uma alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, n.66, out./dez, p. 78-98, 1997.
- ARAÚJO, Maria Paula Nascimento. *Memórias estudantis, 1937-2007: da fundação da UNE aos nossos dias*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Roberto Marinho, 2007
- BALASSA, Bela. Incentive policies in Brazil. *World Development*, 7(11/12), p. 1023-1042, 1979.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. O Plano Trienal e sua economia política. In: Arquivos Celso Furtado. *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. PP. 441-449.
- BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. *Revista de economia política*, 7(2), abril/junho 1987, p. 66-80.
- BIAVASCHI, Magda. *O Direito do Trabalho no Brasil – 1930-1942: A construção do sujeito de direitos trabalhistas*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Campinas: UNICAMP, 2005.
- BOARATI, Vanessa. *A discussão entre economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados*. Tese (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/USP – São Paulo, 2003.
- _____. A defesa da estratégia desenvolvimentista – II PND. *História econômica e história de empresas*. São Paulo: v. VIII-I, p.163-193, 2005.
- BONELLI, Régis; MALAN, Pedro. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. *Pesquisa e Planejamento Econômico*: 6(2), agosto, p. 353-406, 1976.
- BOTTOMORE, Tom (org). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2012
- BRASIL. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)*. Brasília: Imprensa Oficial, 1974.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.
- CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p.17-47.
- CONTADOR, Vicente. “Um Modelo econômico desfavorável ao projeto de nação potência (Brasil: 1964-1985)”; Campinas; Tese de Doutorado; Universidade Estadual de Campinas. 2006

COUTINHO, Luciano; BELLUZZO, Luis Gonzaga de Melo. Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-81. In BELLUZZO, Luis Gonzaga de Melo; COUTINHO, Luciano. *Desenvolvimento capitalista*. São Paulo: Brasiliense, 1983, vol. 1, pp.159/65.

COTRIM, Gilberto. 1991. Educação Moral e Cívica, para uma Geração Consciente. 1º grau. São Paulo: Saraiva. 12ª edição. (Nova Constituição Atualizada), 1991.

CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira dos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945-65*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

FARO, Diego do Prado. II plano nacional de desenvolvimento e o modelo de substituição. Monografia de economia, UNICAMP. Campinas, 2010.

FERREIRA, Jorge. *O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. (Org.). *O populismo e sua história. Debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FISHLOW, Albert. Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. In: *Estudos Cebrap* 7, jan-mar/71, p. 7-24.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. “Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart”. *Estudos econômicos*, São Paulo, USP, v. 34, n. 1(93), 2004, p. 587-622.

FONSECA, P. C. D. e MONTEIRO, Sérgio M. “Credibilidade e populismo: a política econômica dos governos Vargas e Goulart”. In: *Revista brasileira de economia*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 59, abr/jun 2005, p. 215-243.

_____. O Estado e suas razões: o II PND. *Revista de Economia Política*: vol. 28, n.1, jan/mar, p. 28-46, 2008.

FONSECA, P, MOREIRA C. O Projeto do Governo Goulart e o II PND: Um Cotejo. *Sociedade Brasileira de Economia Política*. 33:5-37. 2012.

FROELICH, Gilval Mosca. *As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979)*. São Paulo: PUC/SP, 2007.

GEISEL, Ernesto. *Discursos*. Brasília, Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República, 4.v, 1975, 1976, 1977, 1978.

GEISEL, Ernesto. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Diário do Congresso Nacional, março de 1975.

GEISEL, Ernesto. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Diário do Congresso Nacional, março de 1976.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. (1999) “II Plano Nacional de Desenvolvimento”. In: KON, A. HEGEL, G. W. F. *Textos Dialéticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

_____. *Fenomenologia do espírito*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Diário do Congresso Nacional, março de 1963.

GOULART, João. *Mensagem ao Congresso Nacional*, Diário do Congresso Nacional, março de 1964.

HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LACLAU, Ernesto. *Política e ideologia na teoria marxista: capitalismo, fascismo e populismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFF, N. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LENIN, Vladimir. *Projeto de programa do Partido Social-Democrata e explicação desse projeto*. Acesso na Internet em 11 de março de 2017, em <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1896/mes/projeto.htm>

LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. *A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Tese para concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988.

LOUREIRO, Felipe Pereira. *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. Tese (Doutorado em História Econômica) - FFLCH/USP, São Paulo, 2012.

LUKÁCS, György. *Prolegômenos para uma ontologia do ser social*. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. *Ontologia do ser social; a falsa e a verdadeira ontologia de Hegel*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 1965). In: LAFER, Betty Mindlin (Org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MAGALHÃES, Maria Carmem Côrtes. *O mecanismo das comissões verificadoras de poderes (estabilidade e dominação política, 1894-1930)*. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, 1986.

MESQUITA, Mário Magalhães. *1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart*. Tese (Mestrado em Economia) – PUC/RJ - Rio de Janeiro, 1992.

- MONTEIRO, Sérgio Marley Monteiro. *Política econômica e credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 1999.
- MORAES, Rafael. *Os governos João Goulart e Castelo Branco vistos pela FIESP: uma análise da relação entre Estado e empresariado industrial*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 2010.
- MOREIRA, Cássio Silva. *O projeto de nação do Governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, 2011.
- MOREIRA, Cássio Silva. Do nacional-desenvolvimentismo ao social-desenvolvimentismo: a retomada do projeto trabalhista. *Revista de Economia Política e História Econômica*. Ano 10, Número 35. 2016.
- PERCIVAL, Mareio. "A crise de uma política econômica". Unicamp. SP, 1985.
- PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. *A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição mexicana de 1917*. Brasília *Revista de informação legislativa*, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan./mar. 2006.
- SANTANA, Marco Aurélio. *Homens Partidos: Comunistas e sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SIMONSEN, Mário Henrique. A indústria e o Plano Trienal. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 131-138, dez. 1962.
- VELLOSO, João Paulo Reis. *Brasil: a solução positiva*. São Paulo: Abril-Tec, 1977.
- _____. Os rumos do desenvolvimento brasileiro. Pronunciamento do Ministro do Planejamento na Câmara dos Deputados. Brasília, 1977.
- _____. *O último trem pra Paris*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- _____. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*. 18 (2), abril/junho, p. 133-144, 1998.
- WELLS, Erick Olin. Growth and fluctuations in the Brazilian manufacturing sector during the 1960s and early 1970s. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Cambridge, Cambridge, 1977.