



Universidade de Brasília – UnB

**Faculdade de Economia , Contabilidade, Administração e Gestão de Políticas  
Pública Departamento de Economia**

**Plano de Metas e II PND: uma análise comparativa de seus impactos sobre os  
indicadores macroeconômicos brasileiros**

**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Déborah Oliveira Martins dos Reis.**

Brasília-DF

2023

João Victor A. Cordeiro

*“De 15 em 15 anos, o Brasil esquece do que aconteceu nos últimos 15 anos”*

**Ivan Lessa**

## RESUMO

Esse trabalho tem como expectativa expressar uma análise comparativa de dois importantes planos econômicos do Brasil, o Plano de Metas(1956-1960) e o II Plano Nacional do Desenvolvimento(1975-1979), descrevendo seus pontos positivos e negativos, além de seus resultados do ponto de vista macroeconômico. Ademais, os planos são contextualizados em meio a outros acontecimentos, estratégias econômicas e problemas políticos ocorridos à época, uma vez que o trabalho apresenta momentos da história econômica brasileira, desde o governo Dutra, que antecede o Plano de Metas de JK, passando pelos diversos governos militares e finalizando no penúltimo desse regime, com o II PND.

## SUMÁRIO

<b>1.Introdução.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Evolução dos planos e programas de crescimento e desenvolvimento econômico no Brasil...6</b>	
2.1 O Plano SALTE (1950-1951).....	7
2.2 O Plano de Metas (1956-1960).....	7
Tabela I: Investimento por setor no Plano de Metas 1.1.....	8
2.3 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965).....	10
2.4 Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966).....	13
2.5 Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970).....	15
2.5.1 Contexto Político do PED.....	15
2.6 I Plano Nacional do Desenvolvimento (1972-1974).....	17
2.7 II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979).....	17
<b>3.O Plano de Metas (1956-1960).....</b>	<b>19</b>
3.1 Contexto político.....	19
3.2 A formulação do Plano de Metas.....	20
3.3 O financiamento do Plano de Metas.....	21
3.4 A política de câmbio durante o Plano de Metas.....	22
3.5 Funcionamento da Política Monetária durante o Plano de Metas.....	23
3.6 O resultados do Plano de Metas e seus impactos sócio-econômicos.....	24
Tabela II: Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados — 1957-1961.....	25
Tabela III: Plano de Metas: Indicadores Macroeconômicos (1956-1960).....	26
Tabela IV: Plano de Metas : PIB, População e PIB per Capita.....	27
Tabela V: Plano de Metas: Alfabetização, Expectativa de Vida e IDH.....	28
<b>4.II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979).....</b>	<b>28</b>
4.1 Contexto político.....	29
4.2 A formulação do II Plano Nacional do Desenvolvimento.....	30
4.3 O financiamento do II Plano Nacional do Desenvolvimento.....	32
4.4 Situação inflacionária do II PND.....	33
Tabela IV: Taxas de inflação (1968-1980).....	34
4.5 O resultados do II Plano Nacional do Desenvolvimento e seus impactos sócio-econômicos.....	35
Tabela VII: Indústrias Básicas (1000 t) - 1974-1984.....	36
Tabela VIII: Indicadores Macroeconômicos (1974-1984).....	37
<b>5.Plano de Metas e II PND: uma análise comparativa de seus impactos sobre os indicadores macroeconômicos brasileiros.....</b>	<b>38</b>
Tabela IX: Plano de Metas e II PND: Indicadores Macroeconômicos.....	39
Gráfico I : Dívida Externa Bruta Brasileira (1950-1962).....	41
Gráfico II : Dívida Externa Bruta Brasileira (1970-1982).....	41
Gráfico III : Dívida Externa Bruta Brasileira (1950-1990).....	42
Gráfico IV : IGP(1950-1980):.....	43
<b>6.Conclusão.....</b>	<b>43</b>
<b>7.Bibliografia.....</b>	<b>44</b>

## **1.Introdução**

O intuito desta análise comparativa é examinar dois planos econômicos ambiciosos implementados no Brasil: o Plano de Metas e o II PND. Buscamos compreender os elementos distintos de cada plano, bem como analisar os motivos que os impulsionaram e as medidas adotadas para alcançar o sucesso. Nesse sentido, esta monografia pretende examinar as ações adotadas em relação à economia brasileira, com ênfase na identificação das políticas que podem ser aprimoradas para evitar a repetição dos mesmos erros e aproveitar os aspectos positivos.

Por isso, então, os planos econômicos brasileiros são tema de bastante relevância para entendermos as formas como os agentes políticos lidam com os problemas no setor da economia a depender da época e da situação política em si. Essa monografia tem como foco observar as características das políticas econômicas tomadas pelos governantes brasileiros no âmbito federal, partindo do conhecido Plano SALTE e finalizando no II Plano Nacional do Desenvolvimento, tendo como principais objetos de estudos este último e do Plano de Metas do período JK, analisando as propostas, os motivos para as decisões terem sido tomadas, os resultados e comparando-os utilizando os indicadores macroeconômicos com as demais propostas.

Outrossim, o intuito de se iniciar no Plano SALTE e contextualizar as demais propostas até, por fim, finalizar no II Plano Nacional do Desenvolvimento é de estabelecer enquadramentos que se desencadearam na construção e efetivação dos dois principais planos econômicos que serão tratados nesta monografia. Portanto, entender o porque foram tão grandes e impactantes na nossa economia e como as consequências macroeconômicas desses planos trouxeram mudanças relevantes no cenário político que foram marcantes para o fim das eras as quais estavam inseridos.

Portanto, os capítulos fim deste trabalho serão apresentados da seguinte maneira:

- Cap 2: Uma análise sintetizada dos planos e programas econômicos brasileiros, iniciando-se com o Plano Salte, no ano de 1950 e finalizando no II PND, no ano de 1979. O objetivo deste capítulo é dar contexto histórico ao desenvolvimento econômico do país, para que melhor se compreenda os planos-foco desse trabalho.
- Cap 3: Uma análise mais detalhada do Plano de Metas(1956-1960), observando seu contexto político e econômico, atentando-se às suas propostas e resultados nos indicadores macroeconômicos brasileiros.
- Cap 4: Uma análise mais detalhada do II Plano Nacional do Desenvolvimento(1975-1979), observando seu contexto político e econômico,

atentando-se às suas propostas e resultados nos indicadores macroeconômicos brasileiros

- Cap 5 : Uma comparação dos indicadores macroeconômicos do Plano de Metas e do II PND, atentando-se às semelhanças e diferenças comportamentais de ambos.

## **2. Evolução dos planos e programas de crescimento e desenvolvimento econômico no Brasil**

Segundo o diagnóstico feito por Sir Otto Niemeyer em 1931, o Brasil apresentava uma deficiência demasiada na economia, uma vez que apenas exportava dois bens agrícolas, fazendo com que essa economia fosse sensível a crises internacionais. Outrossim, observou que o sistema financeiro brasileiro ainda era muito atrasado e não possuía os mecanismos necessários para destravar e executar políticas econômicas. O que foi descrito por Niemeyer(1931) deveria ser corrigido, para transformar na base, a economia Brasileira, dando espaço para o crescimento.

Seguindo a obra de Kon (1994), a economia Brasileira sofreu inúmeras tentativas de ser organizada a partir da década de 40, como os relatórios de Simonsen<sup>1</sup>, além da Missão Cooke e Abbink<sup>2</sup> e a Comissão Mista Brasil-EUA<sup>3</sup> que acabou dando origem ao Plano SALTE devido a dificuldade de executar uma parceria econômica entre os dois países. No entanto, para contrariar o que aconteceu nos anos 40, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (JK), conseguiu de maneira grandiosa ser o primeiro plano que executou um planejamento contínuo, globalizado e consistente, dando início a uma era de planos e programas econômicos que transformaram as bases da economia brasileira, diminuindo a importância tão significativa do café e eliminando os problemas que estrangulavam a indústria brasileira de se desenvolver.

Portanto, para compreender melhor a história da economia brasileira, serão tratados os principais planos econômicos brasileiros, desde o governo Dutra até o governo Geisel, contextualizando a importância que tiveram para o Brasil e apresentando suas peculiaridades.

---

1 Os relatórios de Simonsen foram uma série de documentos elaborados pelo economista Roberto Simonsen, então diretor do Banco Central do Brasil, entre 1944 e 1945. Os relatórios foram encomendados pelo governo brasileiro para avaliar a situação econômica do país e propor medidas para o seu desenvolvimento.

2 As missões Cooke e Abbink foram missões econômicas enviadas pelo governo dos Estados Unidos ao Brasil, que tinham como objetivo avaliar a situação econômica do país e propor medidas para o seu desenvolvimento.

3 A Comissão Mista Brasil-EUA foi uma comissão criada em 1951 para promover a cooperação econômica entre os dois países. A comissão foi formada por representantes do governo brasileiro e do governo dos Estados Unidos.

## **2.1 O Plano SALTE (1950-1951)**

O Plano SALTE foi idealizado no governo do então presidente da época, Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Segundo Calicchio(2019), tinha o papel de substituir o Plano de Obras e Equipamentos<sup>4</sup> do presidente José Linhares. Ressalta-se, também, que apesar de iniciar seu mandato em 1946, Dutra conseguiu autorização para executar o plano apenas ao final dele, em 1950, após tramitação no Congresso Nacional.

Além disso, segundo o Departamento Administrativo do Serviço Público(1948), observa-se que objetivo inicial do plano era abranger o período de 1949 a 1953, concentrando-se principalmente em melhorias nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, por isso o nome SALTE. Ademais, o plano visava enfrentar questões como a falta de recursos adequados para médicos e profissionais de saúde, a situação precária dos hospitais, a fome generalizada no Brasil, a deficiência na quantidade e velocidade dos meios de transporte e a produção e distribuição primitivas de energia. Todas essas áreas foram identificadas como de extrema relevância para o aprimoramento por meio do plano.

Outrossim, Vera Calicchio (2019) conclui que os mecanismos para a execução do plano tiveram repercussão negativa, uma vez que os o envolvimento do setor privado nessas áreas de melhoria social, não comercial, foi praticamente inexistente, apesar dos incentivos. Ou seja, era percebida a impossibilidade da execução do plano da maneira com a qual ele foi desenhado, exigindo demonstrações de onde iria vir o financiamento, foi então que uma visão sobre o arranjo financeiro para a execução do plano começou a se ver como inviável já no governo Dutra e no segundo governo de Getúlio Vargas, este último que desidratou por completo o plano, enviando para o Congresso uma proposta que o alterava de maneira institucional. De maneira geral, o plano SALTE tinha objetivos importantes para o desenvolvimento do país, mas seu financiamento e execução foram falhos, deixando-o sucumbir.

## **2.2 O Plano de Metas (1956-1960)**

O Plano de Metas, como foi chamado, pode-se dizer que foi uma resposta robusta e inteligente por parte do governo JK, que começou a ser desenhada em 1956 em resposta ao cenário caótico e instável que o Brasil estava passando nos últimos anos. Nitidamente, para Kon (1994) foi a primeira vez que o desenvolvimento industrial foi colocado em um pedestal de extrema relevância e teve devido planejamento para desenvolvê-lo, ou seja, foi uma decisão pensada e estrategicamente descrita de que a indústria deveria ser foco no

---

4 O Plano de Obras e Equipamentos consistia em um plano de cinco anos que priorizava o planejamento de projetos de infraestrutura e o desenvolvimento de indústrias fundamentais

governo de Juscelino. Esse processo daria continuidade à política econômica de substituição de importações que já vinha sendo aplicada no Brasil de longa data. Segundo Dutra Fonseca(2003), ressalta-se, que substituição de importações, grosso modo, é a circunstância de se fabricar nacionalmente o que antes era importado. No entanto, o Processo de Substituição de Importações inclui não somente isso, mas que o setor industrial assuma a liderança do crescimento econômico, desempenhando um papel fundamental na dinâmica da economia, à medida que se torna cada vez mais responsável por influenciar os níveis de renda e emprego.

O Plano de meta se constituiu de 30 metas, sendo elas distribuídas respectivamente da primeira à trigésima entre os setores de energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Segundo Lessa (1983), no entanto, de maneira evidente, a maior parte dos recursos correu para energia, transporte e indústrias de base. O setor agropecuário (alimentação) e a educação não obtiveram investimentos robustos e o primeiro, principalmente, foi deixado de segundo plano. Ademais, o plano parecia esquecer da distribuição de renda até mesmo para corrigir as disparidades sociais e evitar grandes acúmulos de riqueza na mão de pequena parte da população brasileira.

**Tabela I: Investimento por setor no Plano de Metas 1.1**

Setores	Investimento total estimado em bilhões de Cr\$	Parcela da participação total (%)
Energia	154,3	43,4
Transporte	105,3	29,6
Ind. de base	72,7	20,4
Alimentação	11,5	3,2
Educação	12	3,4
Total	355,8	100

Fonte: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); LESSA, C. Quinze Anos de Política Econômica. São Paulo: Brasiliense, 4a Edição, 1983.

Ora, dentre essas metas, em especial dos setores de transporte e energia, já eram considerados estranguladores da indústria brasileira e por isso tiveram uma maior atenção de JK. Ou seja, a indústria brasileira já estava num momento em que os demais setores que deveriam acompanhá-la (energia e transporte), afinal estavam demasiadamente defasados, ocasionando esse estrangulamento e atrasando a maior expansão da indústria. Para tal, era esperado que o crescimento na produção de energia, que segundo Lessa (1983) deveria se fazer na casa dos 10% a.a, o que foi de extrema relevância para acompanhar a indústria, não deixando-a deficiente de energia, apesar de ter-se cumprido apenas 82% do esperado pela meta ao final de 1961. Outrossim, a expansão das ferrovias, rodovias e portos, além da melhoria da qualidade e quantidade de equipamentos desses dois foi de extrema relevância para aumentar a velocidade com a qual os bens produzidos pela indústria fossem transportados, agora, é nítido que o setor ferroviário não obteve tamanho êxito na criação de novas vias, cumprindo cerca de 33% do esperado, em contrapartida o setor rodoviário atingiu o resultado de 132% na construção de novas vias, um extremo sucesso.

Além disso, para Lessa (1982), a sua execução do ponto de vista do financiamento foi um tanto quanto controversa, afinal demonstrava não haver uma forma de financiamento bem consolidada, isso devia de recursos inexistentes que seriam provenientes de poupanças e que fluiriam para as áreas de foco do plano, além de uma captação ineficaz de recursos por parte do setor público. Sendo assim, no desenrolar da execução do que se propunha, o governo encontrou obstáculos e acabou por deixar lacunas na educação básica, influenciando a má distribuição de renda e a sua concentração até a atualidade. Ademais, o desequilíbrio fiscal era grande e perceptível e, apesar disso, o governo insistia numa alternativa desenvolvimentista em contraste com uma economia contracionista que poderia buscar a estabilidade. Outrossim, o governo não só aplicou o desenvolvimentismo, como conseguiu apoio popular e do empresariado para continuar com essa política, afinal, o sentimento de patriotismo e a ânsia por se tornar um país modelo era sistêmico. Evidentemente, para isso, o Brasil necessitaria diminuir sua dependência para com os países do exterior e o plano tratava exatamente sobre isso.

Ademais, observa-se que a participação do dinheiro do Estado brasileiro foi fundamental para a boa execução do que se esperava, estima-se que quase 50% da formação bruta de capital fixo nacional foi consequência do estado brasileiro, sendo cerca 80% participação direta do governo federal e os demais 20% vieram de empresas estatais, além disso, o Banco do Brasil teve significativa participação no financiamento de projetos da

estrutura proposta pelo governo. Ou seja, essa participação do governo trouxe maiores compromissos para com a saúde fiscal do país, uma vez que essas ações se fizeram graças ao expansionismo de moeda e inúmeros déficits do caixa da União. Ainda houve grande participação de capital externo via facilitação na obtenção de empréstimos, além do aumento da temporalidade para a execução completa da dívida e a baixa nos juros cobrados foram essenciais, claro que os resultados positivos em termos de crescimento foram nítidos, além de suas consequências.

Nitidamente o plano teve seu curso transtornado com pressões inflacionárias crescentes, de acordo com Torres Freire (1994), atingiu até mesmo picos de 40% a.a, seguidos de um aumento de salário real na casa dos 12,5% e no aumento na produtividade em cerca de 72,8 % até o ano de 1962, um ano após o governo JK. Ou seja, no curto prazo cronológico, tem de se observar a instabilidade gerada pela facilitação de crédito, controle de preços, manipulação cambial e expansão do gasto público direto, em contrapartida um desenvolvimento industrial forte e consistente. Em outras palavras, o guia da política econômica para a inflação não era a estabilidade de preços e sim a garantia do desenvolvimento de um sistema financeiro favorável à captação de recursos para a execução do plano de metas.

Como resultado do Plano de Metas, de acordo com Villela (1996), o PIB cresceu numa taxa média de 8,1% a.a entre 1956/60, diminuí-se os pontos de estrangulamento para o crescimento e desenvolvimento da indústria, essa indústria agora consolidada, traz uma imagem de Brasil forte e preparado para continuar crescendo na economia global. Em contrapartida, o plano não facilitou para os governos posteriores, uma vez que se utilizou por completo do mecanismo de financiar o crescimento por meios inflacionários. Ou seja, JK deixou uma economia instável do ponto de vista monetário que impossibilitaria a continuação do uso desse tipo de desenvolvimento, deixando Jânio Quadros sem muita opção, senão uma tentativa contracionista, que deveria ter foco em controlar as contas públicas, frear a inflação e, por conseguinte, abrir mão do crescimento acelerado.

### **2.3 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)**

Após o governo JK se encerrar em janeiro de 1961, foi eleito no Brasil o presidente Jânio Quadros. Em concordância com Villela (1996), Jânio tentou estabilizar a economia com medidas ortodoxas fortes, exemplo disso foi a instrução 204 da Superintendência da

Moeda e do Crédito(SUMOC)<sup>5</sup>, que trazia a desvalorização cambial, além da unificação das taxas. Outrossim, tudo aquilo que foi comentado ao final do governo JK, como a redução do gasto público, contração da moeda/crédito, além da reoneração de impostos de alguns setores foram medidas aplicadas para tentar conter a instabilidade fiscal e a inflação. A história de Jânio Quadros é controversa, no entanto é importante entender que enfrentando dificuldades com o congresso, o presidente acabou renunciando, deixando vaga a cadeira presidencial que deveria ser assumida por João Goulart, que estava na China maoísta no momento da renúncia. A pressão para impedir que Jango assumisse criava as tensões políticas e reforçava um cenário de incertezas e instabilidade econômica que já era ruim.

Segundo Hermann (1996), setores de grande mobilização da área civil e militar se opuseram à posse de João Goulart, que após uma série de debates concordou em estabelecer um parlamentarismo no Brasil, tendo Tancredo Neves como primeiro ministro, reduzindo os poderes do presidente da República. Certamente, a economia nesse período foi de crescimento alto do PIB, cerca de 8,6% no ano de 1961, herança que vinha do plano de metas de JK, entretanto, a inflação atingia níveis de quase 50% a.a. Além de uma queda significativa no investimento, contra um aumento nas exportações do país, demonstrando o aumento da nossa força produtiva no cenário global.

João Goulart teve seus poderes de presidente devolvidos em 1963 após vitória em plebiscito sobre a forma de governo que deveria existir no Brasil. Ora, Jango agora com maior autoridade, iria focar em realizar o que ele chamou de Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. O plano se construiu com o objetivo de reverter o cenário de 1962, em que a inflação anual atingiu o patamar de 100%, além de uma queda no PIB para a casa dos 6,6%. Goulart queria unir crescimento econômico, combate à inflação e reformas sociais. Certamente, um plano muito complexo e ambicioso consiste em alguns dos seguintes tópicos:

- Garantir um crescimento elevado do PIB, cerca de 7% a.a
- Reduzir de maneira progressiva a inflação, de modo a atingir 10% ao fim de 1965
- Melhorar a distribuição de renda, aumentando os salários mínimos a níveis que acompanhassem o aumento da produtividade
- Induzir a melhoria e o aumento de capital humano, via investimentos em educação, ciência e tecnologia, saúde e cultura.

---

5 A Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) foi um órgão governamental criado no Brasil em 1945. A SUMOC foi a autoridade monetária do país até a criação do Banco Central do Brasil em 1964.

- Reorganizar regionalmente o nível da atividade econômica, observando as riquezas naturais locais para reduzir disparidades sociais no Brasil.
- Desburocratizar o avanço tecnológico da produção brasileira, barrados por leis e decretos, a fim de acelerar o processo produtivo, em especial no campo.
- Buscar negociar e refinanciar a dívida externa do Brasil, diminuindo a pressão sobre o balanço de pagamentos
- Fazer uma reforma agrária no Brasil, com o intuito de democratizar a posse de terras.

Vale ressaltar que o ministro indicado ao planejamento, foi Celso Furtado, que apesar de sua crítica à ortodoxia, o diagnóstico dado à inflação foi que ela tinha caráter de demanda devido o alto déficit público e se usou da própria teoria ortodoxa para tentar combatê-la. Furtado propôs a correção da defasagem de preços cobrados por produtos do Estado, a estabilização cambial, corte de gastos e redução na expansão da base monetária/diminuição do crédito. A execução do plano partia do mesmo modelo de substituição de importações, além dessa tentativa de estabilizar os preços, como foi demonstrado.

Além disso, observa-se que o plano trienal tinha diversos pontos que acabavam por anular outros, ou seja, existiam contradições inerentes. Ora, segundo Lessa (1982), João Goulart queria ao mesmo tempo elevar tributações como maneira de compensar o rombo fiscal, que acabava por desincentivar o investimento privado. Além de reduzir uma série de subsídios e insistir num aumento real dos salários, causando prováveis problemas às empresas que utilizavam desse subsídio. Outrossim, objetivava captar recursos dos investidores, no entanto não estava disposto a corrigir os investimentos pela inflação, além de estar numa situação crítica com o capital estrangeiro, que temia uma maior rolagem da dívida e até mesmo moratória. Em outras palavras, parece que o governo queria tudo e ao mesmo tempo não entregou nada, provavelmente por falta de planejamento, seguido de um cenário hostil da guerra fria, instável por herança de JK e crescimento do sentimento nacionalista e anti-comunista na sociedade civil.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social teve, portanto, quedas bruscas no investimento privado e público, que segundo Lessa(1982), acabou levando o Brasil a uma desaceleração no crescimento do PIB, crescendo cerca de 0,6% ainda em 1963, além de não conseguir nem diminuir as disparidades sociais esperadas e muito menos forçar a queda da inflação acompanhado do aumento do crescimento da economia. O governo de

João Goulart terminaria com um golpe militar no dia 31 de março de 1964, em meio às incertezas do seu governo, os militares tomariam para si a democracia e o guia da política e da economia pelas próximas décadas.

#### **2.4 Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966)**

No ano de 1964, o presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, primeiro governo do Regime Militar, indicou para o ministério do Planejamento o ministro Roberto Campos que iniciou os trabalhos para a recuperação da economia que no momento estava crescendo de maneira lenta e com uma inflação a níveis assustadores. Segundo dados do IPEA(2002), em síntese, o PIB do país havia crescido 0,6 % com uma inflação de cerca de 80% a.a no ano anterior, ou seja, o país enfrentava uma estagflação. Então, Roberto Campos apresentou uma estratégia com o intuito de amenizar e mudar o cenário econômico, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Segundo George Kornis (2009), o programa queria retomar o crescimento para a faixa dos 6% a.a, atingindo 7 % a.a após três anos de sua inicialização, além disso, tinha o nítido intuito de dobrar a renda per capita até o ano de 1980, no entanto, para isso a taxa investimento deveria aumentar e a maneira que Roberto Campos encontrou foi a de achar mecanismos para que os trabalhadores assalariados aumentassem sua participação no Produto Nacional. Fez isso, utilizando-se de mecanismos de estimular a redução de tributos para empresas que fizessem o reinvestimento de seus lucros e para os que formassem economias individuais, também criou mecanismos para formar poupanças voluntárias e até mesmo um mecanismo importante de poupança compulsória, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço(FGTS).O programa se financiaria com essa metodologia, além do objetivo de se utilizar capital externo, incentivando-os a ingressar no Brasil.

Campos (1965), no documento oficial do Ministério do Planejamento, demonstrava acreditar que o problema do crescimento seria resolvido com o aumento do investimento via aumento de poupança e capital externo, no entanto ele também tinha que combater a inflação, que para ele se tratava de “déficits governamentais e a contínua pressão salarial”. Ou seja, os déficits acabavam forçando o aumento dos meios de pagamento e, assim, elevavam também os salários. Portanto, colocou alguns objetivos a serem cumpridos para conter o processo inflacionário:

- A inflação deveria ser combatida pela redução progressiva dos déficits do governo.
- Os salários deveriam acompanhar a política monetária, a fim de não criar distorções de aumentos acima do proporcional. O seu aumento real viria do aumento da

atividade econômica.

- Controle de crédito facilitado à empresas, forçando uma diminuição do acúmulo de inflação.

Com esses objetivos, o programa queria que a inflação dos períodos subsequentes fossem de 70% anual em 1964, decaindo para 25% em 1965 e por fim 10% em 1966. Mesmo para um plano ortodoxo rígido eram metas demasiadamente ambiciosas. O que nesse caso não foi o que ocorreu, afinal o governo não queria prejudicar a atividade econômica, então não poderia simplesmente na marra para o nível de atividade econômica com o intuito exclusivo de combater a inflação. De maneira geral, o programa queria conciliar duas coisas muito complexas e por vezes contraditórias entre si e com extremo sucesso em ambas.

Ademais, para fomentar emprego e investimento, Roberto Campos utilizando-se do poder do regime, mudou o que era até então a estabilidade do emprego após dez anos de trabalho formal, colocando no lugar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, forçando que parte do salário do trabalhador fosse pago e guardado compulsoriamente em no fundo. Isso permitiu com que criasse um grande montante de poupança que serviria para fomentar setores específicos da economia como o imobiliário, além de dar maior liberdade e flexibilidade para os empresários contratarem e demitirem funcionários. Na época, o ministro diagnosticou a antiga estabilidade como prejudicial ao progresso e um bloqueio ao crescimento e ao emprego.

De maneira geral, segundo Hermann(1996), o PAEG foi de extrema importância para uma mudança institucional com a qual o governo lidaria com a economia dali para frente, ela veio acompanhada de reformas trabalhistas com o FGTS e o fim da estabilidade, de uma reforma tributária, visando aumentar a arrecadação, além de uma reforma robusta no Sistema Financeiro Nacional. Esta última criou diversas instituições e mecanismos para tornar o Brasil um país maduro do ponto de vista financeiro, com a criação do Banco Central do Brasil (Bacen), Conselho Monetário Nacional, além de criar diversos programas utilizando o Banco do Brasil e o BNDE. Outrossim, o governo regulamentou bancos comerciais e bancos de investimento e deu início, também, ao mercado mais desenvolvido de valores mobiliários no Brasil. Ou seja, o programa não foi bem sucedido em alcançar suas metas para a inflação e muito menos a média de crescimento do PIB o qual se almejava, no entanto foi um sucesso na amplificação do Sistema Financeiro Nacional, o que auxiliaria o crescimento do país no longo prazo.

## **2.5 Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970)**

Segundo Mônica Kornis(2009), o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) foi idealizado pelo então ministro do Planejamento Hélio Beltrão e colocado em prática em conjunto com o ministério da Fazenda, liderado por Delfim Neto ao governo de Artur da Costa e Silva. O programa já vinha de uma tentativa anterior do regime militar de tentar controlar a inflação e garantir o crescimento do emprego e da renda no país, em especial, o governo de Costa e Silva tinha a proposta de se adaptar a estratégias diferentes de Roberto Campos para garantir o crescimento e desenvolvimento econômico combinado com o social. Assim como tentativas anteriores do planejamento econômico brasileiro, observava pontos estratégicos que estrangulavam a aceleração da economia, impediam o aumento do emprego e do desenvolvimento do setor privado.

### **2.5.1 Contexto Político do PED**

No ano de 1968 foi editado no Brasil o Ato Institucional n. 5 (AI-5), que dava amplos poderes ao Executivo Federal, por muitos conhecido como o “golpe dentro do golpe”. Isso causou um impacto muito grande para aqueles que achavam que o período de governo dos militares seria breve e apenas estabilizador, devolvendo a democracia a sua normalidade. Esse Ato Institucional foi feito por Costa e Silva que acabou falecendo de uma doença e dando espaço a um civil que era seu vice-presidente, que foi impedido de tomar posse por Emílio Garrastazu Médici, outro linha dura que enrijeceria o regime, aumentando perseguições aos opositores e controle social. No entanto, uma economia fortalecida e com boas expectativas de crescimento acaba influenciando visões positivas sobre qualquer regime, por mais bárbaro que seja e foi isso que os militares utilizaram como validador da nova ordem institucional.

Fonte:<https://www18.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-acao-economica-do-governo-paeg>. Acesso em: 05 jul. 2023

O diagnóstico da economia brasileira se dava ao fato do país não possuir mercado de consumo suficientemente amplo para absorver a dinâmica dada pelo modelo de substituição de importações. Outrossim, segundo Kornis(2009), atribui ao governo Castelo Branco a continuidade da instabilidade inflacionária herdada de João Goulart, uma vez que para o Planejamento, o PAEG foi incapaz de manter o equilíbrio no caixa das empresas, uma vez que tentou estabilizar o Tesouro Nacional a qualquer preço. Agora, o programa manteve o combate gradual à inflação que vinha do programa anterior, agora com uma diferença, em

vez de se observar a demanda, começou-se a observar o que estava compondo os custos. O programa focava bastante no fato do setor privado estar deficiente devido a alta carga tributária e a falta de incentivos para gerar empregos e aumentar a produtividade. Ademais, segundo Hermann (1996), ele se formulava em alguns desses principais pontos:

- Estabilização da inflação, dando previsibilidade ao nível de preços.
- Um fortalecimento do setor privado, destravando o investimento e o emprego.
- Desenvolvimento harmônico e simultâneo da infraestrutura com os demais setores com uma maior participação do Estado.
- Desenvolvimento social, como educação, saúde, moradia e saneamento básico.
- Uma expansão do mercado interno, evitando absorver os bens de consumo, mantendo dinamismo na atividade econômica.

Com o intuito de realizar aquilo que se propunha, o governo deveria criar e usar mecanismos para financiar a execução do programa, para isso o governo teria de “assegurar a manutenção do clima de ordem interna e estabilidade institucional, preservando a expectativa de segurança político-social indispensável ao bom aproveitamento das possibilidades de produção e das oportunidades de investimento”. Além disso, o governo acabou adotando uma política de desvalorização cambial para segurar a inflação e como não havia determinação fixa de meta, acabou deixando um leque para o governo fazer investimentos sem travas muito rígidas, além disso, forte apoio das estatais no investimento, a diminuição da participação direta da administração pública deu esse resultado positivo no campo fiscal. Outrossim, o programa foi bem sucedido em vários pontos que propôs como diminuir o déficit primário, manter a inflação controlada e garantir o crescimento proposto (no mínimo 6% a.a).

O PED é responsável, por conseguinte, em criar no Brasil uma novo marco para o desenvolvimento econômico que continuaria se desenrolando dando origem ao que foi chamado de “milagre econômico” no Regime Militar que fez o PIB crescer a incríveis 11% a.a entre 1968 e 1973. A partir de 1968 iniciou-se no Brasil um ciclo de crescimento acelerado que se vinha com uma nova política de crédito, junto com um desemprego elevado, taxas de produtividade em baixa e mão de obra barata devido à baixa qualificação. Além disso, Paul Singer disse que o ciclo expansivo iniciado tinha como fundamentos “uma demanda interna por bens duráveis de consumo em expansão, graças à concentração da renda e a mecanismos financeiros que permitiriam a ampliação do crédito ao consumo: uma demanda externa em expansão graças à liberalização do comércio internacional e ao

subsidiamento das exportações e forte injeção de recursos do exterior, que complementam a poupança interna e permitem eliminar focos inflacionários, graças a uma capacidade de importar tornada superelástica”.

### **2.6 I Plano Nacional do Desenvolvimento (1972-1974)**

No ano de 1970, o governo Médici publicou as Metas e Bases para a Ação do Governo, um documento que serviria de guia para a criação de planos nacionais e definindo os focos e objetivos que o governo daria prioridade nos diversos setores da economia. Vermulm (1985) afirma que esse documento era belo no discurso, mas era deficiente na prática, uma vez que ele se apresentava de maneira superficial e genérica. Outrossim, o governo tinha como principal meta transformar o Brasil em um país desenvolvido até o ano 2000 e para cumprir com isso deveria eliminar o ponto essencial que estava atrasando o país a ser do primeiro mundo, a disparidade tecno-científica.

O I PND se dá após o diagnóstico do governo sobre a economia, já no ano de 1972 e apesar de também possuir sua superficialidade sobre o que estava lidando, uma coisa era certa, o crescimento econômico deveria vir a qualquer custo. Segundo Patrick Gremaud e Manuel Pires (1999), outros objetivos como estabilização e até mesmo redução da desigualdade social não eram objeto de resolução do plano, caso viessem a atrasar o crescimento. De fato, o objetivo de se manter o crescimento foi cumprido, o PIB cresceu acima da meta estabelecida, atingindo 14% em 1973, além de um aumento de renda per capita na casa de 26% até o ano de 1974. O I PND foi um plano que se deu durante a ocorrência do “Milagre Econômico” iniciado pelo PED, ou seja, foi um plano para dar continuidade e manter acontecendo o que já havia sido estabelecido, sendo muito feliz em seus resultados. Algumas metas como criar um sistema de financiamento de longo prazo para o setor privado não aconteceu. Claro que dentre vários fatores, isso foi prejudicado pelo aumento do preço do petróleo no cenário global, pressionando a dívida brasileira.

### **2.7 II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979)**

O esgotamento da mão de obra ociosa devido ao período expansionista que ocorreu até 1973 em decorrência do “Milagre Econômico” acabou criando pressões inflacionárias, uma vez que o desemprego era praticamente nulo ou ao menos voluntário. A inflação saltaria de 15,5% a.a em 1973 para 34,5% a.a, trazendo consigo também problemas na balança comercial. Ora, de acordo com Pires (1999), o governo deveria formular estratégia para manter o crescimento tal qual o país estava tendo e ainda teria de lidar com a pressão inflacionária, não bastasse isso, havia um cenário externo desfavorável que advinha da crise

do petróleo. Outrossim, a crise foi tão potente, consequência da OPEP ter quadruplicado o preço dos barris de petróleo em 1973, que o Brasil passou a ter fortes déficits no balanço de pagamentos com a importação desse petróleo, além de ter que manter as importações de bens de produção e demais insumos, para manter o nível de produtividade em ritmo de crescimento herdado do governo Médici para o governo Geisel. Ademais, Geisel que era um militar menos radical deveria reagir rapidamente para manter o regime firme e a oposição enfraquecida, já que não estava disposto a manter a rigidez do seu antecessor.

O governo Geisel, sob o guia de Mário Henrique Simonsen tentou realizar um ajuste da economia, contendo o crescimento da demanda, portanto impedindo pressões inflacionárias e por consequência estabilizando o desequilíbrio externo macroeconômico causado pela crise. No entanto, isso trouxe uma quebradeira de diversas empresas, inclusive bancos, o que fez com que o ministro mudasse o rumo da política econômica, mantendo o crescimento acelerado na marra, via financiamento por parte do Estado.

O governo apostou no financiamento como estratégia de crescimento, esse investimento deveria ter um objetivo bem estabelecido, para que além de se manter o crescimento, trouxesse consigo boas consequências a longo prazo, afinal, no momento o governo estava tanto tentando manter seu poder político, quanto fazendo uma jogada inteligente e que provavelmente suavizaria as consequências avassaladoras dessa política. Então, o financiamento foi focado em alicerces estruturais que são baluarte de uma economia forte, ou seja, objetivava garantir ao país uma maior independência às importações e uma maior autonomia que aumentasse as exportações. A longo prazo o Brasil, ao custo de um crescimento alavancado, teria uma estrutura de oferta sólida, capaz de atender o mercado interno e externo.

Outrossim, segundo Hermann(1996) o II PND almejava um crescimento de cerca de 10% a.a do PIB, continuando patamares ocorridos durante o milagre, no entanto, dessa vez não havia o exército de mão de obra ociosa para ser utilizado, o que significaria uma desaceleração do investimento do privado. Ademais, para garantir o financiamento do plano, manteve-se empréstimos dos bancos comerciais aos setores privado e público, em especial o público. Isso garantiu um crescimento já nos dois primeiros anos e trazendo um PIB anual em expansão de 10% em 1976, que veio acompanhado de uma inflação de dois dígitos, na casa dos 46%, mesmo com o governo fazendo uma política contracionista após esse resultado, foi mantido um crescimento real da expansão do crédito.

Agora, é importante ressaltar para onde o financiamento do crescimento foi, como

observado anteriormente, o governo fazia uma aposta de risco em continuar o crescimento em ritmo acelerado, então para garantir que o resultado iria alterar a estrutura de oferta, deixou-se de focar o crescimento na produção de bens de consumo duráveis, tal qual no período anterior e passou-se a investir na produção dos meios de produção da economia. Ou seja, o investimento agora iria para os bens de capital e para os insumos que garantiriam a produção desses bens. Agora, como a maior parte do financiamento foi para o setor público, nitidamente ele foi o maior responsável por iniciar o processo de realização do plano, cujo objetivo era como o tempo incentivar o setor privado a também realizar investir no mesmo sentido, após ter sido gerada demanda derivada.

Como resultado, de acordo com Gremaud(1999),o II Plano Nacional do Desenvolvimento cumpriu aquilo que se propôs a realizar, como uma redução brusca da dependência do país de petróleo do exterior, finalmente uma diminuição da importação de bens de capital como resultado positivo da política de industrialização, além de um aumento da capacidade do Brasil exportar, no entanto isso teve um custo altíssimo à economia brasileira graças à política econômica de Delfim Neto, o acúmulo de dívidas que o Brasil havia feito teve resultados devastadores a curto e médio prazo, além disso, aconteceu um novo choque do petróleo em 79, aumentando a instabilidade global e elevando os níveis das taxas de juros, prejudicando o Brasil de maneira horrenda, reajustando os juros da dívida para cima, criando uma defasagem no saldo de transações correntes e exaurindo parte das reservas em dólares do país. Outrossim, a inflação devida pelo gasto elevado do setor público seria um problema sistêmico a ser combatido pós II PND.

Após essa apresentação dos principais planos econômicos desse período, serão tratados com maiores detalhes, os considerados por diversos economistas como os dois maiores planos econômicos de desenvolvimento do Brasil, sendo o primeiro o Plano de Metas do governo JK e o II Plano Nacional do Desenvolvimento do governo Geisel.

### **3.O Plano de Metas (1956-1960)**

#### **3.1 Contexto político**

Após o fim da II Guerra Mundial, o Brasil passou por um período de alta expansão do PIB em conjunto com pressões inflacionárias, além de outros indicadores indicarem uma crescente tendência no crescimento da indústria e aumento ano a ano nas taxas de investimento. Além disso, segundo Villela(1996), as importações e exportações elevadas do governo Dutra se mantiveram assim até 1955, quando caíram do patamar de dois dígitos

para um dígito. Contudo, de qualquer forma continuou perceptível o crescimento acelerado do Brasil mesmo que fosse a economia interna.

Segundo Garcia Junior (2012), Juscelino Kubitschek disputou a eleição no ano de 1955 contra seus adversários Juarez Távora e Adhemar de Barros, a qual foi vitorioso com um total de 36% dos votos. Para Villela(1996), o governo JK se encaixa numa continuidade aos governos democrático-populistas, como Dutra, Vargas, e Café-Filho. Período esse que do ponto de vista econômico representava um ciclo expansionista, caracterizado por uma recuperação ligeira à crise ocorrida em 1929 nos Estados Unidos.

A estratégia política de JK foi enfatizar que o Brasil estava passando por um intermédio entre o passado agrário e um futuro industrial, portanto era um exímio defensor de uma aceleração industrial, focando nas estruturas econômicas do país. País esse que possuía uma população relativamente alta à época e representava um grande mercado consumidor. Assim, segundo Oliveira Matos(2002), o governo de JK criou o Plano de Metas, que seria o primeiro plano a elaborar metas não só para o setor público, mas também para o setor privado. Claro que tudo isso só seria possível devido ao aumento da participação política, além de uma aceleração urbanística e a capacidade populista do Governo.

### **3.2 A formulação do Plano de Metas**

Segundo a Presidência da República (1958), o Programa ou Plano de Metas foi elaborado com base em uma série de estudos das mais diversas autoridades competentes, como do grupo BNDE-Cepal, com o intuito de estabelecer projetos específicos para cada área considerada essencial ao desenvolvimento econômico do País. Outrossim, foram selecionadas 30 metas que abrangiam 30 setores/áreas essenciais, cada uma delas com uma série de objetivos a serem alcançados na execução da política econômica. O Plano, portanto, não seria de natureza exclusivamente teórica, e sim baseado na realidade empírica para eliminar os pontos que estrangulavam o desenvolvimento econômico brasileiro.

A estratégia adotada pelo governo JK para execução do plano, segundo Gremaud (1999), foi utilizar algo além da política de substituição de importações, uma vez que ele não só visava romper o estrangulamento externo da economia, mas criar uma linha complexa e integrada da indústria interna. Ademais, a integralização da indústria com os demais setores da economia se basearia na demanda por bens de consumo duráveis que havia no Brasil e que até o momento estava sem ser atendida. Ou seja, uniria-se essa demanda uma possibilidade de crescimento em escala, que forçaria um aumento de bens

intermediários, um aumento no emprego e um aumento na produção de bens de consumo não-duráveis. Isso tudo ainda iria forçar o setor de distribuição e varejo para começar a fornecer no mercado componentes de reparo para os bens de consumo duráveis. Portanto, a estratégia do plano para o desenvolvimento da indústria baseava-se, antes de tudo, numa reação em cadeia.

Para realizar essa reação, o Plano de Metas, segundo documento oficial da Presidência da República (1958), foi formulado em trinta metas agrupadas em quatro macro setores, sendo eles energia (1ª até 5ª meta), transportes (6ª até 12ª meta), alimentação (13ª até 18ª meta), indústria de base (19ª até 30ª meta). Notoriamente, fala-se também sobre o setor da educação, que fazia parte do agrupamento da indústria de base, sendo representado unicamente pela trigésima meta, ou seja, nota-se uma nítida redução da importância da educação para o plano de JK.

Além disso, segundo a Tabela I, os investimentos para a execução do plano ficaram separados por setor, sendo 43,4% dos recursos para energia, englobando energia elétrica, energia nuclear, carvão mineral, produção e refino de petróleo. Ademais, o setor de transportes ficou com 29,6% do investimento, dos quais seriam responsáveis pela construção de novas ferrovias e reaparelhamento das antigas, construção de novas rodovias e pavimentação das antigas, além dos serviços portuários e de dragagem, marinha mercantil e transporte aéreo. Já o setor da alimentação teria 3,2 % do orçamento, para a produção de trigo, construção de armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros industriais e mecanização da agricultura e fertilização. Outrossim, o setor da indústria de base ficou com 20,4% do orçamento, dos quais seriam usados para indústrias de base envolvidas com: siderurgia, alumínio, metais não ferrosos, cimentos, metais alcalinos, papel e celulose, borracha, exportação de minérios de ferro, automobilística, construção naval, material elétrico e mecânica pesada. Por fim, o setor da educação (30ª meta), compreendido oficialmente no setor de indústria de base, o qual teria 3,4% do orçamento total, destinado para formação técnica de mão de obra.

### **3.3 O financiamento do Plano de Metas**

Segundo Lessa (1982), o Plano de Metas foi formulado sobre quatro pilares importantes, que seriam a importância do capital estrangeiro para execução das metas, o financiamento dos gastos do setor público e do setor privado mediante expansão dos meios de pagamento e do crédito oferecido pelos bancos, um avolumamento do setor público na formação de capital e o estímulo à livre iniciativa.

Nesse contexto, a economia brasileira assumiria um caráter misto, ou seja, esperava-se, afinal, participação do setor privado, como mostrado por COSTA:

Ditada pela estrutura histórica, política e social do Brasil, a programação do desenvolvimento da economia brasileira deve fazer-se de modo que o Estado, ao levar avante a tarefa de adaptar o sistema de preços à consecução do objetivo de melhoria de bem- ' Intervenção indireta, pois sendo o governo de JK democrático, o estado não impunha regras, ao contrário, orientava e indicava os caminhos a serem seguidos estar da comunidade, assim proceda pelos instrumentos de que dispõe, que são fiscais, tarifários, monetários, creditícios. financeiros e gerenciais, para criar o ambiente propício a evolução e desenvolvimento da iniciativa privada, capacitando-a a atingir certas metas ou objetivos de produção sem que sua atividade seja especificamente regulada ou de antemão prescrita pelo Estado (1971. p. 153).

Ademais, o capital estrangeiro de extrema relevância para a execução do plano, necessitou de incentivos para adentrar o país, os quais foram encontrados na Instrução 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito). Instrução essa, que segundo Villela (1996), foi responsável por mais da metade do investimento que ingressou no Brasil durante o governo JK. Outrossim, a maioria dos empréstimos realizados pelo Brasil ingressaram como máquinas, veículos e equipamentos sem cobertura de câmbio

Além do financiamento estrangeiro, dado com o apoio da política cambial, segundo a Presidência da República(1958) o financiamento interno se deu da seguinte forma:

- Orçamento federal (inclusive fundos vinculados) : 39,7%
- Orçamento dos Estados (inclusive fundos especiais) : 10,4%
- Financiamento de entidades públicas (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Banco do Brasil, etc) : 14,5%
- Recursos próprios de empresas privadas ou de sociedades de economia mista : 35,4%

Esses recursos nacionais que totalizam 100% do financiamento interno, representavam cerca de 4,3% do PIB, além disso, 79% desses recursos eram para a compra interna de bens e serviços, enquanto os demais 21% eram para ser utilizados na compra de divisas provenientes de receita cambial corrente, com o intuito de satisfazer as importações liquidadas de qualquer natureza, inclusive valores de financiamentos vencíveis no período de referência do plano.

### **3.4 A política de câmbio durante o Plano de Metas**

Segundo Lima Machado (2019), o governo JK manteve o sistema de câmbios múltiplos, tal qual foi implementado no governo de Vargas em 1953, por meio da instrução 70 da SUMOC e da lei 2.145/53 as quais tratavam de criar um leilão para aquisição de

divisas. Na prática, a SUMOC fazia uma organização de leilões cambiais a respeito de cinco categorias dadas pela divisão das importações, possuindo taxas diferenciadas de acordo com o grau de essencialidade definido pelas normativas em vigor. Outrossim, haviam categorias que possuíam taxas cambiais extremamente favoráveis, por serem consideradas demasiadamente favoráveis ao país, como petróleo e derivados, papel de impressão, trigo e equipamentos considerados fundamentais para o desenvolvimento do país.

Esse modelo continuou até o ano de 1957, quando foi promulgada a Lei 3.244/57, a qual dispunha sobre a reforma das tarifas alfandegárias. Na prática, segundo Baer (1996), acabaram por elevar de maneira abrupta as taxas de importações, algumas atingindo um patamar de até 150% maior do que o anterior. Nitidamente, o intuito era aliviar para as empresas nacionais, garantindo um território de crescimento sem maiores preocupações com competitividade externa, pois além disso, elas também se beneficiavam da Lei dos Bens Similares, que impunha que bens fornecidos de maneira adequada pela indústria brasileira não poderiam ser importados sem que se pagasse tarifas exorbitantes.

Além disso, a Instrução 113 da SUMOC, foi responsável por garantir fortemente a entrada de capital estrangeiro no Brasil, entretanto, segundo Baer (1996), ela acabou por subsidiar capital privado estrangeiro em detrimento de capital nacional. Ou seja, o estrangeiro poderia adentrar o Brasil sem maiores problemas com taxas cambiais livres, garantindo extrema vantagem sobre o capital nacional. No entanto, toda essa política cambial do governo JK foi de extrema relevância para garantir recursos necessários para a execução do Plano de Metas.

### **3.5 Funcionamento da Política Monetária durante o Plano de Metas**

Segundo Lima Machado (2019), o governo JK possuía uma forte influência desenvolvimentista, sendo assim tanto o lado monetário, quanto o lado fiscal eram poderosas ferramentas para ajudar o desenvolvimento econômico acelerado do Brasil. Em outras palavras, o governo tinha aversão a políticas de grande estabilidade econômica, uma vez que com isso poderiam acarretar perda do ritmo acelerado do crescimento.

Outrossim, existiam instituições chave para a execução de políticas monetárias, sendo elas a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil. É importante entender que a SUMOC realizava um papel parecido com o do atual Banco Central do Brasil, uma vez que era responsável por fiscalizar bancos comerciais, definir a taxa de depósitos compulsórios, executar política cambial e diversas outras funções. Além disso, o conselho da SUMOC era formado pelo Ministro da Fazenda,

pelo Presidente do Banco do Brasil, pelo Diretor da Carteira de Câmbio, Diretor da Carteira de Redescontos e Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária do Banco do Brasil e pelo Diretor Executivo da SUMOC.

Ademais, o Banco do Brasil tinha funções muito poderosas para a execução da política expansionista de JK, uma vez que ele era o responsável por executar os redescontos e portanto era em última instância o banco dos bancos, além de ser o responsável por executar o que se definia na SUMOC e de colocar em circulação a moeda que era emitida pelo Tesouro Nacional. Ou seja, Orenstein e Sochaczewski (1990), o Banco do Brasil tinha uma capacidade de crescimento acelerado e completamente desproporcional para competir com outros bancos, isso significava que a expansão de crédito, por parte do banco, para a execução das políticas do Plano de Metas foi de extrema relevância.

O governo de Juscelino sofreu com uma alta inflacionária de quase 247% do ano de 1956 para o ano de 1957, isso fez com que se instalasse uma política de estabilização monetária, a qual se pretendeu controlar o Índice Geral de Preços, no entanto isso gerava um debate interno sobre o impacto que traria a execução das metas de JK e também uma busca mais firme de fontes de custeio menos danosas a inflação.

Segundo Lima Machado (2019), o conteúdo do Programa se constituiu de:

- Correção do desequilíbrio financeiro do setor público, bem como uma série de medidas administrativas relacionadas ao funcionalismo público;
- Controle da expansão da moeda basicamente através da geração de tetos para o incremento da base monetária em 4% para junho/dezembro de 1958 e 10% em 1959, rigoroso controle do Banco do Brasil através de um orçamento limite e taxas mensais de expansão dos empréstimos e depósitos dos bancos comerciais;
- Definição de uma política de salários e ajustes de tarifas nas empresas públicas de modo a dimensionar suas possibilidades de custeio.

### **3.6 O resultados do Plano de Metas e seus impactos sócio-econômicos**

Segundo Villela (1996), o Plano de Metas atingiu alto grau de realização, ou seja, diversas metas estipuladas alcançaram seus resultados, ressaltando o destaque na construção de rodovias, fabricação de veículos e aumento da capacidade de geração de energia. Ademais, o setor automobilístico impulsionou o consumo de bens duráveis que cresceu junto com o setor de bens de capital, entretanto, acabou por ser priorizado frente ao setor ferroviário e na produção de carvão mineral, os quais obtiveram resultados bem abaixo do esperado.

Outrossim, a tabela II, demonstra nítido sucesso na produção de aço, cimento, materiais de extrema relevância para a construção civil, além é claro de um aumento na produção de barris de petróleo, reduzindo a dependência brasileira para com o petróleo estrangeiro. No entanto, percebe-se que o refino de petróleo sequer chegou perto de atingir a meta esperada, ou seja, por mais que a tentativa de reduzir a dependência tenha sido válida, ela ainda foi muito abaixo do que se buscava ao final do Plano de Metas.

**Tabela II: Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados — 1957-1961**

	Previsão	Realizado	%
Energia elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	83
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23
Produção de petróleo (1.000 barris/dia)	96	75	78
Refino de petróleo (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 km)	3	1	33
Rodovias-construção (1.000 km)	13	17	131
Rodovias-pavimentação (1.000 km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	59
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização de carros (%)	90	75	83
Nacionalização de caminhões (%)	95	74	78

Fonte: Orenstein e Sochaczewski (1989), p. 180.

Ademais, segundo Villela (1996), o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), foi substancialmente bem sucedido, uma vez que se manteve a taxas superiores a 8,1% a.a. No entanto, a pressão inflacionária sofrida pelo país não foi tão exitosa assim, uma vez que ela chegou a índices tão altos, como algo em torno dos 25% a.a no período do Plano de Metas. Além disso, o governo JK entregou um déficit fiscal que basicamente cresceu em 100% enquanto perdurou os impactos de curto prazo da sua política econômica.

**Tabela III: Plano de Metas: Indicadores Macroeconômicos (1956-1960)**

<b>Indicadores</b>	<b>1956-1960</b>
Crescimento do PIB (% a.a.)	8,1
Inflação (IGP dez./dez., % a.a.)	24,7
FBCF (% PIB a preços correntes)	16
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	-2,3
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	3,2
Balança comercial (US\$ milhões)	125
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-290
Dívida externa líquida/Exportação de bens	1,9

Fonte: Villela (1996)

Pode-se afirmar, observando os dados na tabela, que num contexto geral o governo JK conseguiu atingir resultados bastante promissores, apesar de alguns índices não serem exatamente os melhores do ponto de vista macroeconômico. Entretanto, observa-se que o sumo do Plano de Metas foi bem executado a uma taxa de crescimento acelerada e preparando o Brasil em termos macroestruturais para a próxima década. Nitidamente, os governos posteriores encontrariam dificuldades para estabilizar a economia e até mesmo manter o crescimento de maneira tão voluptuosa. Ou seja, Juscelino conseguiu desenvolver a economia tal como planejava, não obstante, deixou um grande e complexo problema inflacionário e de déficit nas contas públicas.

**Tabela IV: Plano de Metas : PIB, População e PIB per Capita**

Anos	PIB (PPC\$ DE 2002)	População	PIB per Capita
1955	131.889.500	60.308.322	2.187
1956	135.714.295	62.269.040	2.179
<b>1957</b>	<b>146.164.296</b>	<b>64.435.394</b>	<b>2.268</b>
<b>1958</b>	<b>161.950.040</b>	<b>66.720.845</b>	<b>2.427</b>
<b>1959</b>	<b>177.821.144</b>	<b>68.914.317</b>	<b>2.580</b>
<b>1960</b>	<b>194.536.332</b>	<b>70.992.343</b>	<b>2.740</b>
<b>1961</b>	<b>211.266.456</b>	<b>73.065.664</b>	<b>2.891</b>
1962	225.210.042	75.168.751	2.996

Fonte: IBGE e Sotta Ziliotto (2005)

Segundo, Ziliotto (2005), os resultados em termos de desenvolvimento econômico-social são inegáveis, verifica-se na Tabela IV que o crescimento do PIB per capita<sup>6</sup>, um dos indicadores econômicos utilizados para mensurar poder de compra de uma população, cresceu cerca de 21,55% no período do Plano de Metas, sendo uma conquista significativa para a população brasileira.

Ora, já não bastasse um resultado excelente em termos de PIB per Capita, o governo de Juscelino obteve êxito também no IDH, uma vez que os fatores relacionados a esse índice também demonstraram significativa melhora.

6. O PIB per capita é obtido mediante a divisão do PIB Nacional pelo número de habitantes do país

**Tabela V: Plano de Metas: Alfabetização, Expectativa de Vida e IDH**

Anos	Expectativa de Vida	Taxa de alfabetização(%) 15 anos ou mais	IDH
1955	49,1	54,9	0,489
1956	49,8	56	0,496
<b>1957</b>	<b>50,4</b>	<b>57,1</b>	<b>0,505</b>
<b>1958</b>	<b>51,1</b>	<b>58,2</b>	<b>0,516</b>
<b>1959</b>	<b>51,7</b>	<b>59,2</b>	<b>0,527</b>
<b>1960</b>	<b>52,4</b>	<b>60,3</b>	<b>0,537</b>
<b>1961</b>	<b>52,4</b>	<b>60,9</b>	<b>0,542</b>
1962	52,4	61,5	0,547

Fonte: IBGE e Sotta Ziliotto (2005)

Observa-se na Tabela V que os índices sociais do período tiveram significativa mudança, consequência, também, da política econômica durante o Plano de Metas de JK. A expectativa de vida, fator bastante ligado à qualidade de vida, teve um aumento de 49,8 anos em 1956 para 52,4 anos em 1961. Ademais, o Índice de Desenvolvimento Humano cresceu cerca de 6,83% no período durante o Plano de Metas. Segundo Ziliotto (2005), mesmo o IDH tendo crescido de maneira inferior ao governo anterior (7,06%), o marco desse crescimento se dá pelo Brasil ter alcançado, finalmente, um índice médio-baixo (0,501-0,650) de desenvolvimento.

De maneira geral, o Plano de Metas e o Governo de JK foram felizes nas profundas transformações causadas ao Estado brasileiro, uma vez que foi capaz não só de diminuir a dependência do Brasil com o aumento de diversos índices industriais, produção energética, capacidade produtiva como um todo, como também foi capaz de trazer um desenvolvimento social significativo, deixando o país subdesenvolvido para trás e levando o Brasil para uma situação melhor de país em desenvolvimento. No entanto, há de se observar que um dos pilares do plano era exatamente a diminuição da desigualdade social que teve seu sucesso, mas ainda seria um grande problema a ser enfrentado por governos futuros.

Ademais, o Plano de Metas tem suas semelhanças com o grandioso II PND, o qual será tratado no próximo capítulo com o intuito de demonstrar suas características principais e seus aspectos macroeconômicos.

#### **4.II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979)**

#### 4.1 Contexto político

Com o fim do governo Médici (1969-1973), os “anos de chumbo”<sup>7</sup> ficariam para trás, anos esses que se deram num cenário de radicalização do regime autoritário em conjunto com uma política econômica que, segundo Jennifer Hermann (2005), desenvolveu-se com a alta liquidez associada a juros baixos no mercado externo, o que colocou o país em uma posição de vantagem para a expansão do comércio mundial, favorecendo a conciliação entre crescimento e estabilidade. Nitidamente, esses fatores políticos de radicalização foram amenizados com o sucesso da economia.

Ademais, a política cambial do governo Médici atraiu um grande montante de capital externo, como consequência dos ajustes cambiais que tentavam evitar expectativas de grandes desvalorizações. Nesse período, houve uma melhora extremamente considerável no Balanço de Pagamentos, devido a entrada de capital estrangeiro por empréstimos internacionais e investimentos diretos no Brasil. Entretanto, a dívida externa bruta brasileira cresceu para 332%.

Segundo Gremaud (1999), o “milagre econômico”<sup>8</sup> já vinha dando sinais de ter contradições maiores do que aquelas que se tentava propagar, afinal o crescimento exacerbado sem uma política bem guiada de distribuição de renda aumentou a concentração na mão de poucos, além disso, as políticas de crescimento foram tão focalizadas na indústria que esqueceram no setor agropecuário, fazendo com que os alimentos *per capita* diminuíssem. O fim das grandes expectativas econômicas se deu, portanto, com o início do aumento inflacionário, disfarçado pelo controle de preços e com o choque do petróleo no ano de 1973, quando a inflação brasileira dobrou de 1973 para 1974, causando rigidez ao financiamento internacional.

Nesse contexto, assume o poder Ernesto Geisel (1974-1979), general considerado do grupo dos “castelistas”, ou seja, não era linha dura, o que deixava certo grupo dos militares inquietos e críticos quanto à escolha deste para o poder. Ademais, o governo Geisel, diante de um cenário de estabilidade precisou dar uma resposta para alterar a direção do crescimento econômico brasileiro, uma vez que o que estava sendo feito há um tempo não estava mais dando os mesmos resultados. Segundo Marchioretto (2010), o II PND foi proposto nos moldes do Plano de Metas de JK, uma vez que propunha a continuidade do crescimento com o enfoque em investimentos estruturais para a economia brasileira, como a

<sup>7</sup> Nos últimos anos da década de 60 e início dos anos 70, ao mesmo tempo em que vivia seu período de milagre econômico e de ufanismo modernizante, o Brasil, governado por militares, montava o mais cruel sistema repressor que o país já viveu, seriam esses os anos de chumbo”

<sup>8</sup> Milagre econômico brasileiro foi a época de crescimento econômico elevado durante a ditadura militar brasileira, entre 1969 e 1973

expansão da matriz energética, além de criar uma base de infra-estrutura para o Brasil que seria responsável por eliminar pontos de estrangulamento que estavam limitando a expansão da economia.

#### **4.2 A formulação do II Plano Nacional do Desenvolvimento**

Segundo a Presidência da República (1974), a tarefa do planejamento havia se tornado difícil, uma vez que o mundo há época não havia conseguido sair das crises que atingiram todos os países, como as crises monetárias, energéticas, de insumos para produção de bens, inflacionária, do comércio exterior, que deteriorou o balanço de pagamentos, além da crise da estabilidade quanto ao futuro. Por conseguinte a esses fatos narrados pelo presidente Geisel, foi encaminhado ao Congresso um plano que traçou um rumo à economia brasileira, um projeto sintético e bem definido com propostas para o desenvolvimento nos campos econômico e social.

Com o intuito de dar continuidade ao desenvolvimento econômico e a tentativa de superar a crise, o plano apresentou diversas diretrizes, as quais seriam observadas durante o período de sua vigência. Essa máxima fica bem evidenciada no próprio documento oficial da Presidência da República

Na realidade, o Brasil deverá crescer expressivamente, no próximo quinquênio, a taxas que se comparem às dos últimos anos, tanto mais se levada em conta sua relatividade às modestas marcas econômico-sociais que a grande maioria dos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, para não falar subdesenvolvidos, conseguirão a duras penas alcançar, no mundo em que derredor nos circunda. (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, p.125)

Segundo Marchioretto (2010), expandir a produção doméstica era fator essencial para o desenvolvimento de novos setores, como os de fertilizantes, metais não-ferrosos, bens de capital e, em especial, fontes de energia, além de dar continuidade ao processo de substituição de importações. Além disso, o ajuste no balanço de pagamentos era prioridade no plano, com isso, foi proposta a necessidade de criar projetos de exportações em conjunto com uma alteração na política de importações, mesmo que isso custasse um certo sacrifício interno.

Outrossim, o II PND foi claro em querer ampliar a infra-estrutura em regiões menos desenvolvidas, como o Norte, em especial na Amazônia, no Centro-Oeste, em especial no Planalto Central e no Nordeste. Com isso, o II PND iria conseguir garantir uma melhora social nessas regiões, utilizando dos seus recursos abundantes e diminuindo a grande disparidade de renda com o Sul e Sudeste. Além disso, queria modernizar a agropecuária e a

indústria brasileira com novas tecnologias que aumentassem a produção, além de promover, sobretudo mais renda, mais emprego, melhora na educação, formação técnica, melhora na saúde e qualidade de vida.

Segundo a Presidência da República (1974), o II PND foi dividido em Campos de Atuação da Estratégia de Desenvolvimento, sendo eles:

#### I - Consolidação, no País, de uma economia moderna

Esse campo tratava sobre uma estratégia para o Centro-Sul, que abrangeria com o tempo as demais regiões. Seu principal foco era, exatamente as Indústrias Básicas, Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Infra-Estrutura de Energia, Transportes e Comunicações, uma vez que até o ano de 1980, o Brasil deveria possuir uma estrutura industrial moderna, que conseguisse se adaptar às inovações tecnológicas e se especializar em áreas de alto nível de sofisticação.

#### II - Ajustamento às novas realidades da economia mundial

Esse campo tem o intuito de dar ao Brasil lugar na nova economia global, seu foco era na economia de energia, expandindo o fornecimento interno; impulsionar o Brasil como fornecedor de alimentos e matérias-primas; garantir o fornecimento de insumos à indústria; desenvolver a metalurgia intensiva de eletricidade.

#### III - Nova etapa no esforço de integração nacional

Nesse campo, o plano tinha o objetivo de utilizar economicamente o espaço brasileiro com os recursos humanos nele presentes, aplicando recursos de capital garantidos às novas regiões. Queria tirar proveito para a manutenção do crescimento e conquistar mercados externos.

#### IV - Estratégia de Desenvolvimento Social

Aqui o plano tinha o objetivo de garantir a todas as classes aumento considerável de renda real e eliminar os focos de pobreza absoluta existentes, em especial nas periferias dos centros urbanos e na região semi-árida do Nordeste.

#### V - Integração com a economia mundial

Esse campo queria abrir o país para novas opções de progresso, queria aproveitar a realidade do período, melhorando o relacionamento entre os blocos mundiais, sem causar danos aos objetivos de interesse nacional.

O II Plano Nacional do Desenvolvimento tinha nítido objetivo de abalar a estrutura

produtiva do país, como construir base para o desenvolvimento industrial, aumentar a produção em massa de energia, com o intuito de reduzir a dependência de outros países. Ademais, o processo de substituição de importações ainda é explorado, tal qual foi em diversos governos anteriores, nesse caso, em especial, o plano colocava em pauta as exportações de maneira mais diversa. Outrossim, o plano tentou aliviar o lado social com políticas de aumento real dos salários e de distribuição de renda, focalizando o desenvolvimento regional.

### **4.3 O financiamento do II Plano Nacional do Desenvolvimento**

Segundo Marchioretto (2010), o financiamento do II PND poderia ser dado por duas vias. Primeiramente, o governo aceitaria que a crise seria transitória e, portanto, poderia exigir recursos do mercado, no caso, empréstimos. Ou seja, o governo enfrentaria os problemas de desmonte das contas externas e da desaceleração do crescimento dado pelo milagre sem fazer grandes cortes, retrações e realocações de recursos públicos. A outra via seria fazer um ajuste econômico, aceitando a crise e permitindo uma recessão, nesse caso os cortes nos gastos públicos e a realocação de recursos seria necessária, além da promoção de políticas fiscais e monetárias contracionistas.

Apesar disso, o governo formulou uma terceira via, que se tratava de crescer com endividamento, reconhecendo, no entanto, dois problemas fundamentais que eram travas para o aumento de produtividade, como o setor energético e o de estruturas base. Ademais, para que isso pudesse acontecer, o governo teria de se adaptar para que a dívida não afetasse o desenvolvimento interno, portanto aumentou-se a participação do Estado no campo econômico-social, mantendo o crescimento do país em uma velocidade mais lenta que a do período anterior.

O dinheiro interno utilizado pelo plano veio, além do orçamento da união, de empresas públicas como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico(BNDE)<sup>9</sup>, o Banco Nacional da Habitação(BNH)<sup>10</sup> e a Caixa Econômica Federal. Outrossim, a participação desses agentes públicos para o financiamento do plano se deu, além de tudo, pelo motivo do desincentivo do setor privado em investir nos setores que eram prioridade do governo, uma vez que há época eles eram considerados de baixa rentabilidade pelo volume de investimento necessário. Além disso, segundo Dutra Maciel(2017), o BNDE teve um

---

9 O BNDE, atual BNDES, é uma empresa pública federal com sede em Brasília, cujo principal objetivo é o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira.

10 O Banco Nacional da Habitação foi uma empresa pública brasileira voltada ao financiamento de empreendimentos imobiliários. Foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano. Era o gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, do Sistema Financeiro da Habitação, e do Sistema Financeiro do Saneamento

papel demasiadamente especial, mesmo comparado com outras empresas públicas, uma vez que foi o principal financiador do plano.

Sabendo que seria o principal financiador, os diretores do banco formaram um sistema formado por três subsidiárias do BNDE, sendo elas: Mecânica Brasileira S.A (EMBRAMEC), Insumos Básicos S.A (FIBASE) e Investimentos Brasileiros S.A (IBRASA). Ou seja, já foi reorganizado pensando exatamente nos fios condutores apresentados no II PND.

No entanto, havia uma demanda para se aumentar as fontes que abasteciam o caixa do banco, a qual foi solucionada com transferências do PIS (Programa de Integração Social) e PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) para controle do BNDE. Esse dinheiro foi de tanta relevância, que chegou a representar, segundo Dutra Maciel (2017), aproximadamente 54% dos recursos disponíveis pro BNDE no ano 1976.

Outrossim, esses recursos do BNDE foram majoritariamente para o setor privado, quase  $\frac{2}{3}$  do total, sendo 87% para o primeiro setor da economia. Apesar dessa importância, esse dinheiro sozinho não foi suficiente, forçando o plano a captar recursos do exterior via empresas públicas, uma vez que elas davam mais segurança que o setor privado para os credores. Ademais, mesmo que o choque do petróleo tenha sido impactante num primeiro momento, trazendo dificuldades sem precedentes, o crédito global havia retornado com maior liquidez devido aos petrodólares e a uma queda do juro externo, fazendo o capital fluir do estrangeiro para países como o Brasil.

#### **4.4 Situação inflacionária do II PND**

No começo do governo Geisel, o excesso de demanda era um problema que estava nos planos do governo para ser resolvido, dado isso, tinha-se a expectativa do país continuar crescendo mesmo com o choque do petróleo. Segundo Vanessa Huback (2014), no início do governo Geisel, fez-se políticas fiscais e monetárias com caráter mais ortodoxo, mesmo com uma retórica expansionista. Essas políticas consistiram, por exemplo, na diminuição da taxa de oferta de moeda para  $\frac{1}{3}$  do que vinha sendo ofertado, além disso, foi possível ver um superávit não planejado no caixa do Tesouro Nacional.

Apesar da tentativa, essas políticas não surtiram efeitos tão positivos, uma vez que desaceleraram a atividade da indústria, gerou diversas falências no setor financeiro e não tiveram impacto significativo na derrubada da inflação a curto prazo. Em conjunto com isso, o governo teve que manter uma política aquecedora da economia, uma vez que havia sido derrotado em números de cadeiras representativas no parlamento brasileiro.

A inflação portanto teria de ser consequência dos anseios do governo, uma vez que a escolha adotada foi a continuidade do desenvolvimentismo durante o plano. Obviamente, diversos fatores influenciaram para pressionar os preços para cima, como a mudança do padrão ouro-dólar para o câmbio flutuante dado no início da década de 70, o que levou a uma dicotomia entre uma recessão estabilizadora ou um crescimento instável. Outrossim, o choque do petróleo foi um atenuante da inflação de oferta, devido a escassez do produto no mercado e seu aumento de preços a níveis colossais. Outrossim, segundo Lessa(1997), os países da OPEP, superavitários, financiaram o déficit comercial de diversos países em desenvolvimento.

**Tabela IV: Taxas de inflação (1968-1980)**

Anos	Medidas de Inflação		
	Índice Geral de Preços	Preços no Atacado	Preços ao Consumidor
1968	25,5	24,2	24,5
1969	21,4	21,6	24,2
1970	19,8	19,4	20,9
1971	18,7	20	18,1
1972	16,8	17,7	14
1973	16,2	16,7	13
1974	33,8	34,1	33,8
1975	30,1	30,6	31,2
1976	48,2	48,1	44,8
1977	38,6	35,3	43,1
1978	40,5	42,3	38,7
1979	76,8	79,5	76
1980	110,2	100,8	86,3

Fonte: Baer (1987)

Percebe-se pela tabela que a inflação no Brasil mais que dobrou do início até o fim do II PND, devido a todos os fatores supracitados, obviamente havia uma debate há época entre economistas ortodoxos e não-estruturalistas. Segundo Baer (1987), ortodoxos acreditavam que a inflação era fruto do excesso de liquidez causado pelo mau controle do orçamento e pelo acúmulo de reservas cambiais, além da emissão excessiva de moeda. Já os não-estruturalistas enxergavam que a moeda não era causa da inflação, mas consequência,

para esses, a causa era resumidamente o resultado do monopólio de empresas, sindicatos e Estado. Ou seja, para esses últimos o modelo econômico brasileiro de estruturação da economia era o causador da inflação.

#### **4.5 O resultados do II Plano Nacional do Desenvolvimento e seus impactos sócio-econômicos**

Segundo Gremaud (1999), o II PND conseguiu grandes avanços para a economia brasileira, tais como na substituição de importações e no aumento das exportações, que compensaram, certamente, o atraso na realização de boa parcela dos projetos. No entanto, quando se fala sobre a eliminação dos pontos de estrangulação da economia, é sábio enfatizar que o Brasil ainda ficou para trás na produção de aço, uma vez que almejava mais que dobrar a sua produção até o final do II PND em comparação com o período do “milagre” (de 8,6t para 22,3t), o que não foi possível, atingindo cerca de 62% do objetivo.

Em contrapartida, o setor de metais não ferrosos teve um grande êxito, chegando a ultrapassar algumas metas fixadas. Nitidamente isso ajudou na diminuição da dependência externa do Brasil, fazendo com que o país, não só desacelerasse a importação de alguns desses metais, mas abrisse fronteira para a exportação. Ademais, pode-se dizer que de maneira geral o II PND conseguiu atingir níveis esperados ou quase tão próximo do esperado em quase todos os anseios da capacidade produtiva estabelecida em meta, tal qual demonstra a tabela abaixo:

**Tabela VII: Indústrias Básicas (1000 t) - 1974-1984**

	Capacidade Produtiva		Produção Efetiva		Produção Efetiva como % da Meta para 1979	
	1974	Meta p/1979	1979	1984	1979	1984
<i>Metalúrgica</i>						
Aço em Lingotes	8,6	22,3	13,891	18,386	62,30%	82,40%
Aço Plano/Perfis Pesados	4,1	13,1	6,853	7,941	52,30%	60,60%
Aço não Plano/Especiais	4,6	8,3	5,261	5,752	63,40%	69,30%
Alumínio	120	190	238	457	125,30%	240,50%
Cobre	10	60	0	61	0,00%	101,70%
Zinco	33	58	63	107	108,60%	236,20%
<i>Química</i>						
Ácido Sulfúrico	986	3,388	1,924	-	56,80%	-
Soda Cáustica e Barrilha	273	700	645	1,072	92,10%	153,10%
Cloro	212	593	587	819	99,00%	138,10%
Fertilizantes	585	1,199	1,533	5,533	127,90%	461,50%
Resinas Termoplásticas	408	891	851	-	95,50%	-
Fibras Artificiais/Sintéticas	176	253	214	251	84,60%	99,20%
Elastômeros	144	239	224	252	93,70%	105,40%
Sintéticos Eteno	343	718	631	1,143	87,90%	159,20%
Amônia	268	577	353	1.061	61,20%	183,90%
<i>Intermediários Não-Metálicos</i>						
Cimento	17,13	26.190	28.871	19,495	110,20%	74,40%
Celulose	1,547	2,86	2,78	3.364	97,20%	117,60%
Papel	2,267	2,9	2,979	4,021	102,7%	138,70%

Fonte: Kon (1999)

Ademais, segundo Jennifer Hermann (2011), os resultados de deterioração do Balanço de Pagamentos podem ser observados no período de 1974-1978. Os dados apontam que o déficit em conta-corrente, na média, subiu de 2,1 bilhões (1968-73) de dólares para cerca de 6,5 bilhões (1974-78). Outrossim, essa deterioração pode ser vista como resultado também de uma balança comercial que acaba ficando desequilibrada em termos de déficit, atingindo a marca de aproximadamente 2,3 bilhões de dólares. Além disso, percebe-se aumento no déficit na conta de serviços, superávit na conta de capital e um aumento significativo na relação da dívida externa/exportações.

**Tabela VIII: Indicadores Macroeconômicos (1974-1984)**

<b>Indicadores</b>	<b>1974-78</b>	<b>1979-80</b>	<b>1981-83</b>	<b>1984</b>
Crescimento do PIB (% a.a.)	6,7	8,0	-2,2	5,4
Inflação (IGP dez./dez., % a.a.)	37,8	93,0	129,7	223,9
FBCF (% PIB a preços correntes)	22,3	23,5	22,4	18,9
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	15,3	26,1	2,8	23,3
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	17,2	29,5	-12,4	-9,8
Balança comercial (US\$ milhões)	-2.283	-2.831	2.818	13.090
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-6.548	-11.724	-11.584	95
Dívida externa líquida/Exportações de bens	2,5	2,9	3,7	3,3

Fonte: Jennifer Hermann (1996)

Contudo, existem críticas diversas dos doutrinadores quanto aos resultados do II PND. Conceição Tavares(1978), acredita que o Brasil acabou inflando a quantidade de investimentos estatais para a execução do plano, que teve consequência um endividamento enorme, às custas de gerar um fortalecimento do capital privado. Segundo a doutrinadora, todo o arranjo de implementação do plano era desastroso, uma vez que foi feito num momento de esgotamento da capacidade ociosa da economia e de grande crise internacional, portanto o plano não era adequado ao momento e por isso foi abandonado posteriormente.

Já Lessa (1978) enxergava uma contradição inerente à natureza do II PND, uma vez que controlar a inflação e balanço de pagamentos com a ânsia por altas taxas de crescimento seria inviável. Além disso, considerou que o plano teve fim já em 1976, uma vez que devido ao cenário incerto, cortou-se investimentos estatais ao setor privado, o que fez com que

essas empresas, sem o financiamento, parassem de investir no país. Pode-se inferir, portanto, que a grande participação do estado parece ter sido o problema do plano, uma vez que continuou apostando em um crescimento às custas do setor público, criando exaustão das contas públicas, fazendo o governo optar por controlar o Balanço de Pagamentos e a inflação, ou manter os gastos elevados, que eram de extrema relevância para a execução do II PND.

Apesar disso, em síntese, o II Plano Nacional do Desenvolvimento teve seus objetivos, de maneira geral, alcançados. Claro, os custos macroeconômicos são de uma clareza solar, em particular resultados do endividamento externo elevado que fizeram a década de 80 ficar conhecida como a década perdida.

Além disso, dada a grandiosidade do II PND tratado neste capítulo e do Plano de Metas tratado no capítulo 3, será demonstrado agora uma comparação entre esses dois gigantes e importantes planos econômicos para a economia brasileira, atentando-se, em especial, para suas expectativas e resultados macroeconômicos.

### **5.Plano de Metas e II PND: uma análise comparativa de seus impactos sobre os indicadores macroeconômicos brasileiros**

Tanto o Plano de Metas quanto o II PND tiveram extrema relevância para economia brasileira, não somente pela grandiosidade de cada plano , mas pela capacidade de terem conquistado, de forma geral, aquilo que se propuseram a fazer. Ora, vale ressaltar, que ambos tinham o intuito de minimizar pontos de estrangulamento da economia e permitir com que o país continuasse crescendo, com isso utilizaram de estratégias semelhantes para a execução exitosa de seus ânimos.

Uma das principais semelhanças estratégicas entre o Plano de Metas e o II PND, é a maneira que se comportou o financiamento tanto em um, como em outro, uma vez que reconheceram a importância que tinha o capital estrangeiro na execução das expectativas almejadas, que, mesmo em períodos diferentes, demonstraram a necessidade brasileira pelo financiamento externo. O primeiro conseguiu executar tal faceta, com a instrução 113 da SUMOC<sup>11</sup>, e o segundo com o aumento da liquidez no mercado externo, graças aos petrodólares e à queda do juro externo.

Ademais, esse financiamento não se manteve só com o capital estrangeiro, os governos, tanto JK quanto Geisel, tiveram que conseguir formas internas de financiamento

---

<sup>11</sup> A Instrução 113 da SUMOC autorizava a CACEX a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial. A importação sem cobertura cambial era uma forma de evitar a restrição das divisas e o estrangulamento externo brasileiro.

dos objetivos de cada plano, com isso, observa-se novamente clara semelhança estratégica, já que em ambos os casos, o uso de recursos do setor público foi extremamente presente. Tanto o Plano de Metas, quanto o II PND fizeram uso intensivo do dinheiro e da capacidade administrativa de empresas públicas como BNDE e Banco do Brasil. Ademais, existe um reconhecimento mútuo demonstrado nos capítulos, 3 e 4, de que a ideia não era centralizar a execução total do plano no setor público, mas utilizar da capacidade de financiamento do Estado, com o intuito de fomentar o setor privado a executar os anseios econômicos. Ora, segundo Lessa(1982), o Plano de Metas deixa claro o estímulo ao financiamento do setor privado e o incentivo à livre iniciativa. Ademais, o II PND colocou majoritariamente o capital do BNDE no setor privado, financiando esse setor, com o intuito de dar, no longo prazo, solidez e continuidade nas atividades econômicas de interesse.

Do ponto de vista macroeconômico, podemos tecer algumas comparações tais como:

**Tabela IX: Plano de Metas e II PND: Indicadores Macroeconômicos**

<b>Indicadores</b>	<b>1956-1960</b>	<b>1974-78</b>
Crescimento do PIB (% a.a.)	8,1	6,7
Inflação (IGP dez./dez., % a.a.)	24,7	37,8
FBCF (% PIB a preços correntes)	16	22,3
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	-2,3	15,3
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	3,2	17,2
Balança comercial (US\$ milhões)	125	-2,283
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-290	-6,548
Dívida externa líquida/exportações de bens	1,9	2,5

Fonte: Jennifer Hermann (1996), Villela(1996)

Em termos de crescimento do Produto, observamos que ambos foram exitosos, com o Plano de Metas sendo superior ao II PND, no entanto, observa-se um crescimento acelerado de toda forma. Em contrapartida, ambos tiveram uma inflação anual elevada, que possui certa semelhança quanto a alguns fatores que influenciaram sua alta, tal como o gasto elevado do governo, graças à característica do financiamento e a expansão da base monetária. Além disso, o quadro de inflação do II PND foi muito agravado com o alto preço

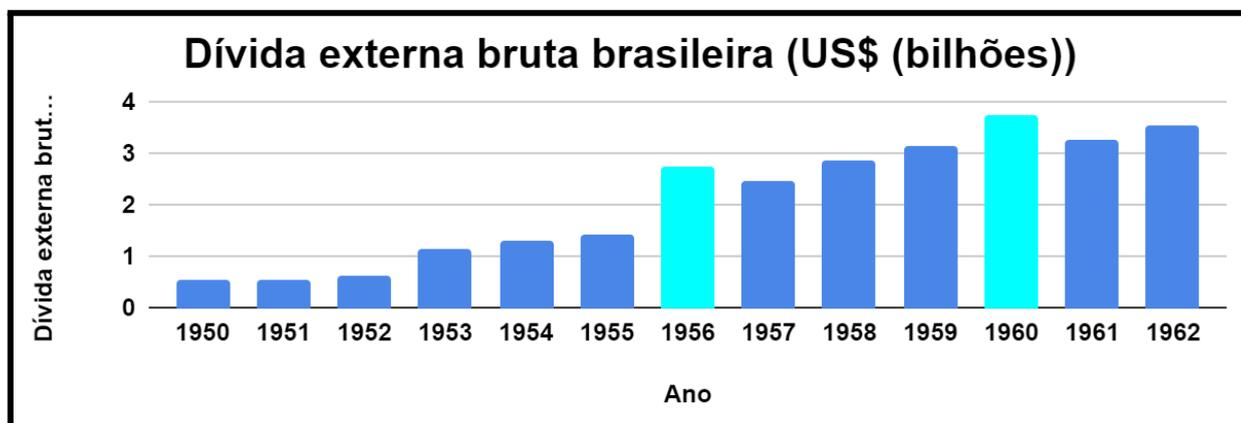
do petróleo advindo do 1º choque do petróleo ocorrido no governo anterior.

Uma característica marcante dos períodos supracitados foi a utilização da política de substituição de importações como mecanismo de “nacionalizar” a produção de um bem que só era obtido por meio da importação, essa política é característica de quase todo período econômico da história contemporânea do Brasil. Observa-se, no entanto, que a taxa de importações anualizada cresceu nos dois períodos, sendo no II PND mais impactante, uma vez que teve seu crescimento de maneira acelerada. Ademais, as taxas de exportação são um ponto de divergência entre os planos, uma vez que no Plano de Metas houve uma desaceleração em relação ao período do governo anterior, o II PND houve uma aceleração sistemática, obtendo um crescimento de 15,3% a.a. Outrossim, segundo o Plano de Metas possui sucesso em termos de superávit na balança comercial, com um valor de 125 milhões de dólares, relativamente superior ao início do plano, enquanto o II PND entrega um déficit após um período de relativa estabilidade.

A respeito de expectativas e resultados dos fatores reais propostos pelos planos, pode-se observar que tanto o Plano de Metas quanto o II PND conseguiram resultados bastante promissores para aquilo que se propuseram em realizar, observando a tabela II e a tabela VII, percebe-se que o Plano de Metas conseguiu cumprir uma porcentagem considerável daquilo que propôs, que, apesar de não ter atingido 100% do esperado na maioria das metas, já foi um grande avanço para economia brasileira, dada a grandiosidade do plano. Já o II PND ultrapassou quase tudo que se propôs a cumprir em termos de crescimento das indústrias básicas no Brasil, ultrapassando diversas expectativas. Outrossim, pode-se dizer que o Plano de Metas teve sua conclusão exitosa e o II PND, apesar do grande êxito, foi interrompido pelo II choque do petróleo no ano de 1979, o que demonstra que poderia ter conseguido resultados ainda superiores.

No entanto, apesar de terem, de maneira geral, obtido sucessos naquilo que objetivaram, a análise do endividamento se faz necessária. Afinal, a dívida de um país é de extrema relevância, em especial, no caso dos dois planos, podemos observar o comportamento da dívida externa no período em que se passou cada contexto econômico:

**Gráfico I : Dívida Externa Bruta Brasileira (1950-1962)**

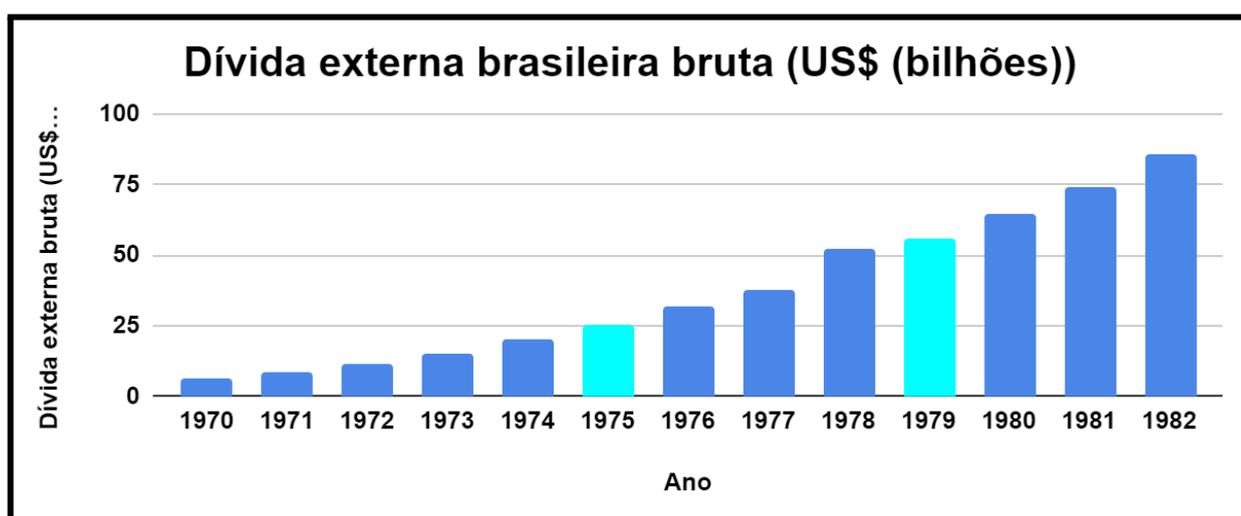


Fonte: IPEA

Verifica-se um crescimento na dívida externa bruta do Brasil de US\$(bilhões) 1,445, no ano que antecede o Plano de Metas(1945) para US\$(bilhões) 3,738, no ano em que se encerra o Plano de Metas(1960), ou seja, um salto de aproximadamente 158%. Isso demonstrou uma fragilidade brasileira para com a dependência financeira do capital externo no financiamento interno do desenvolvimento nacional.

Outrossim, pode-se observar semelhança como o comportamento da dívida também no II PND, com uma diferença histórica de 20 anos:

**Gráfico II : Dívida Externa Bruta Brasileira (1970-1982)**



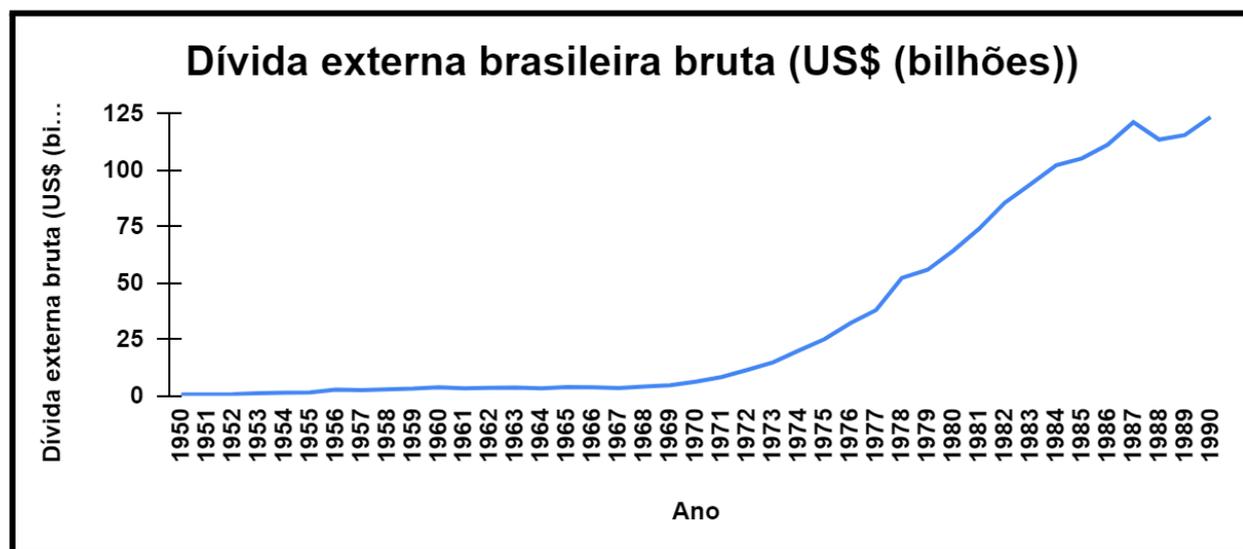
Fonte: IPEA

Assim como o governo JK e o Plano de Metas, o governo Geisel possuía uma dívida bruta externa relativamente pequena no ano em que antecede o início do II PND(1974), em torno de US\$(bilhões) 20,032 quando comparada com o ano final do

plano(1979), que era cerca de US\$(bilhões) 55,803. Ou seja, um crescimento de aproximadamente 178%, reiterando o aumento da dependência financeira do país, quanto ao capital estrangeiro.

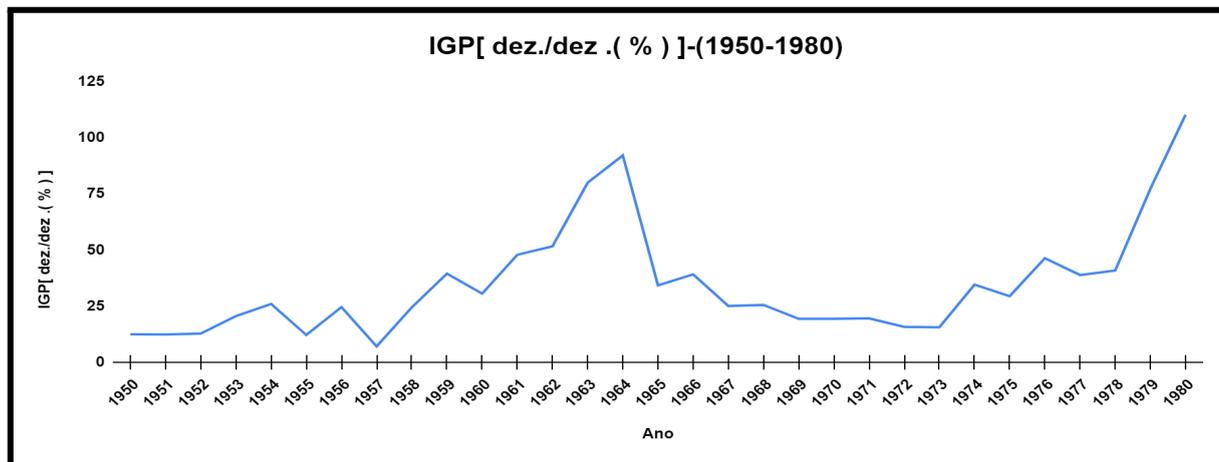
Obviamente, a diferença de valores do Plano de Metas e do II PND é gritante, agora, em termos comparativos, é interessante observar a tendência do crescimento dessa dívida no período de execução dos respectivos planos econômicos, ambos, os planos foram contributivos para o aumento significativo da dívida externa brasileira, garantindo aos governos posteriores dificuldades para sua solvência. Tanto é fato essa contribuição, que segundo o Instituto Moreira Salles, a dívida deixada por JK fez com que o presidente Jânio Quadros enviasse no ano de 1961, uma comitiva até Washington para renegociar a dívida externa brasileira. Outrossim, ao final da década perdida, no ano de 1987, o presidente José Sarney declarou moratória da dívida externa brasileira, que dentre muitos fatores, teve todo contexto desenvolvimentista do regime militar, com o II PND, sendo um dos pressionadores da dívida externa brasileira. Ademais, é nítido que a dívida externa bruta brasileira cresceu quase todos os anos, desde o Plano de Metas até o final do II PND. Verifica-se abaixo, a título de interesse, o crescimento da dívida externa bruta brasileira no período histórico de 1950-1990:

**Gráfico III : Dívida Externa Bruta Brasileira (1950-1990)**



Fonte:IPEA

Outro aspecto interessante foi o impacto da inflação nos períodos pós Plano de Metas e pós II PND, tal como demonstra o gráfico:

**Gráfico IV : IGP(1950-1980):**

Fonte: PIB, deflator implícito e população: IBGE, “Estatísticas do século XX”

Observa-se nítido aumento na inflação nos períodos que vieram após o Plano de Metas e o II PND, isso pode ser observado como uma semelhança nas consequências inflacionárias ocorridas em resultado aos dois planos econômicos, afinal, o período pós JK não conseguiu obter relativa queda inflacionária e sensação de retomada da estabilidade tão facilmente até os anos de 1965-1966. Já o período pós II PND ficou conhecido como a década perdida, uma vez que o Brasil passou por um período de estagflação por metade da década. Segundo Gremaud e Jennifer Hermann(1996), o Brasil enfrentou períodos de estagflação tanto no período de 1963-1964, quanto no período de 1981-1984, ou seja, períodos em que passou-se dificuldade de controle da inflação e crescimento ínfimo, que vieram como herança dos períodos anteriores, como o Plano de Metas e o II PND.

## 6. Conclusão

O Plano de Metas (1956-1960) trouxe ao contexto nacional um novo nível de investimento e desenvolvimento industrial, sendo de extrema importância para manter altos níveis de crescimento, antes amarrados pelos pontos de estrangulamento da economia brasileira. Ademais, reforçou a importância do Estado como financiador e ditador do crescimento em níveis jamais vistos antes, segundo Kon(1994), o Plano de Metas seria a primeira vez que um plano econômico tão grandioso seria realizado que considerava o processo global e contínuo de planejamento.

Obviamente, o Plano de Metas levou o Brasil a um patamar de anseios cada vez maiores pelo crescimento, influenciando governos posteriores a buscar crescimentos

inimagináveis. Nitidamente isso teve consequências drásticas do ponto de vista inflacionário e elevado gasto público, com, é claro, seus bons frutos, afinal o Plano de Metas deu ao país a possibilidade de se manter como um atrativo do investimento externo e foi relativamente bem sucedido nas metas que almejava.

Já o II Plano Nacional do Desenvolvimento (1975-1979) seguiu um caminho parecido, uma vez que também objetivava reduzir a dependência do Brasil para com o exterior e levar o país a outro patamar de desenvolvimento, com o intuito de entrar da década de 80 com uma estrutura econômica capaz de assegurar a continuidade do desenvolvimento. No entanto, esse plano foi formulado em meio a uma chance de se legitimar o regime por intermédio do crescimento econômico, uma vez que vinha de um contexto em que o “milagre econômico” havia se esfriado.

Assim como o Plano de Metas, o II PND trouxe consequências boas, mas também algumas devastadoras, como uma alta inflacionária sem precedentes e um endividamento público elevado. Claro, foi novamente uma experiência do Estado ditando o rumo da economia e, por isso, é alvo de diversas críticas de não-intervencionistas, que acreditam que o desenvolvimento brasileiro teria sido menos danoso se não tivesse sido planejado pelo governo.

Por fim, conclui-se que ambos os planos foram dois dos mais grandiosos, que apesar de suas contradições, trouxeram o Brasil ao que ele é hoje. Afinal, o presente é consequência do passado, assim como o futuro será consequência das do presente, em meio de erros e acertos, cabe observar a história econômica e tentar repetir com maior excelência

## **7. Bibliografia**

Gremaud, A. P. (2021). In: Giambiagi, F. et alii. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Gen/Atlas.

GREMAUD, Amaury, VASCONCELLOS, Marco Antonio, TONETO JÚNIOR, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2021.

KON, Anita. Especial. **Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil**. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, [S. l.], v. 34, n. 3, p. 49–61, 1994.

Hermann, J. (2021). In: Giambiagi, F. et alii. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de

Janeiro: Gen/Atlas.

Gremaud, A. P., Pires, J. M. (2010). In: Kon, A. (Org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva.

Plano Salte (1950). Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3691533/mod\\_resource/content/1/Plano%20Salte-1950.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3691533/mod_resource/content/1/Plano%20Salte-1950.pdf). Acesso em: 05 jul. 2023.

VERBETE TEMÁTICO: Plano Salte. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>. Acesso em: 05 jul. 2023.

LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

Brasil (1994). Folha de S.Paulo, 31 jul. 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/7/31/brasil/18.html#:~:text=Mas%2C%20enquanto%20comprimia%20%2250%20anos,renda%20que%20dura%20at%C3%A9%20hoje>.

Acesso em: 05 jul. 2023.

PROGRAMA de Ação Econômica do Governo. Revista do BNDE, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 209-214, set. 1964.

VERBETE TEMÁTICO: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://www18.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-acao-economica-do-governo-paeg>. Acesso em: 05 jul. 2023.

VERBETE TEMÁTICO: Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-estrategico-de-desenvolvimento-ped>. Acesso em: 05 jul. 2023.

Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento. Julho de 1967. Disponível em: [https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/17/1/Diretrizes%20de%20Governo%20Programa%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Desenvolvimento%20Julho-1967\\_PDF\\_OC\\_R%281%29.pdf](https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/777/17/1/Diretrizes%20de%20Governo%20Programa%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Desenvolvimento%20Julho-1967_PDF_OC_R%281%29.pdf). Acesso em: 05 jul. 2023.7

Programa Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972-1974. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72\\_74](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74). Acesso em: 05 jul. 2023.

ZILIOTTI, Lisandre Sotta. **Plano de Metas no Governo Juscelino Kubitschek (1956/1961): uma análise sobre o desenvolvimento econômico através do IDH**. 2005.

SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. **Desenvolvimento Econômico e Financeiro do Brasil: 1952-1968**. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.

MACHADO, Weslei Miguel Lima. **A importância do Plano de Metas para o desenvolvimento da indústria pesada no Brasil**. 2019.

BAER, W. **A retomada da inflação no Brasil: 1974-1986**. Brazilian Journal of Political Economy, [S. l.], v. 7, n. 1, 1987. Disponível em: <https://centrodeconomiapolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/1637>. Acesso em: 23 nov. 2023.

MACIEL, João Vitor Dutra. **II PND: O Desenvolvimento Brasileiro Segundo a Teoria da Dependência**. 2017

MATTOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND**. 2002.

HUBACK, Vanessa Barroso da Silva. **2º PND Revisitado: Diferentes Visões Acerca do Plano**. 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. 10 set. 1974.

MARCHIORETTO, Daniele. **A Controvérsia sobre a Racionalidade Econômica e Política do II Plano Nacional do Desenvolvimento**. 2010.