

RACIONALIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA NO GOVERNO GEISEL (1974–1979): UM ESTUDO SOBRE O II PND E O PROJETO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME MILITAR

Rafael Luís Spengler¹

Sérgio Marley Modesto Monteiro²

Resumo: Este trabalho estuda as motivações políticas e a racionalidade econômica do governo Ernesto Geisel. A questão central do trabalho é: em que medida os objetivos políticos e econômicos do governo Ernesto Geisel estão associados? A hipótese a ser testada é a adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) como politicamente e economicamente racional. Tem-se, *a priori*, que racionalidade econômica e a racionalidade política podem ser compreendidas em conjunto. São discutidas as singularidades do governo autoritário e de sua legitimidade, o papel da oposição e das eleições, além do objetivo de institucionalização do regime, condição para o projeto de distensão política pretendido. É recapitulada a conjuntura econômica do período Geisel e são analisadas as reformas institucionais realizadas, com especial atenção ao II PND. A seguir, são confrontadas as principais interpretações sobre o governo Geisel e o II PND. Finalmente, é proposta uma avaliação sobre a racionalidade econômica e política do governo Geisel. Como resultados principais, são identificados elementos que atestam a racionalidade econômica do projeto desenvolvimentista em meio à crise do petróleo, bem como a confluência dessa racionalidade à pretensão maior de institucionalizar o regime militar brasileiro para dar vazão ao processo de distensão política, com o que se argumenta também que a sustentação do crescimento econômico pode ser compreendida como uma estratégia politicamente racional.

Palavras-chave: Racionalidade econômica. Racionalidade política. Governo Ernesto Geisel. II Plano Nacional de Desenvolvimento. Regime militar brasileiro.

Abstract: This paper studies the political motivations and the economic rationality of Ernesto Geisel Administration. The central issue of this paper is: to what extent the political and economic objectives of the Ernesto Geisel's Administration are associated? What is the rationale for the adoption of the Second National Development Plan (II PND) and its connection with the project of the institutionalization of military regime? The hypothesis to be tested is the adoption of the II PND as politically and economically rational. It is considered, *a priori*, that economic rationality and political rationality can be understood together. This paper discusses singularities of the authoritarian government and its legitimacy, the role of the opposition and the elections, and the institutionalization of the regime as a condition for the intended political project. The economic situation of the Geisel period is summarized and the institutional reforms are analyzed, with special attention to the II PND. Next, the main interpretations of the Geisel government and the II PND are confronted. Finally, an evaluation of the economic and political rationality of the Geisel Administration is proposed. As the main results, elements that point toward the economic rationality of the development project in the midst of the oil crisis are identified, as well as the confluence of this rationality with the objective of institutionalizing the Brazilian military regime to give way to the process of political distension.

Keywords: Economic rationality. Political rationality. Ernesto Geisel Administration. Second National Development Plan. Brazilian military regime.

JEL: N16; O38.

Área Anpec: Área 1 — Metodologia, História e Economia Política.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS).

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS).

1 INTRODUÇÃO

Passados mais de cinquenta anos desde o golpe com que os militares tomaram o poder no Brasil, diversas questões relacionadas às políticas econômicas implementadas no período entre 1964 e 1985 permanecem alvo de controvérsia. Entre elas, destacam-se as ações executadas no período do governo Ernesto Geisel e suas consequências, isto é, a alta da inflação e o endividamento externo decorrente de sua opção por uma estratégia desenvolvimentista em um ambiente de severa instabilidade econômica no plano mundial.

Desde o momento em que foi publicamente indicado como candidato à presidência pela Aliança Renovadora Nacional (Arena), Ernesto Geisel manifestou sua vontade de levar adiante um novo projeto econômico, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O primeiro choque do petróleo, deflagrado em novembro de 1973, poderia sugerir que o governo, como observaram economistas críticos como Pedro Malan, Regis Bonelli e Dionísio Dias Carneiro, entre outros, devesse reduzir suas expectativas “excessivamente otimistas” com relação ao plano de desenvolvimento, sendo necessário um papel menos ativo do Estado e o ajustamento das contas públicas, além do combate à inflação, este de certa forma esboçado pelo Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, nos primeiros meses do governo.

O II PND, porém, formulado ao longo de 1974 e, portanto, já com os primeiros efeitos do choque como realidade, vai substancialmente de encontro a essas prescrições. Isto é, manifesta-se como uma opção por determinado padrão de desenvolvimento que objetiva manter a economia aquecida, ampliar o parque industrial e assegurar a manutenção dos níveis de emprego, dentre outros propósitos, não obstante os riscos do endividamento externo e do aumento da taxa de inflação. Notadamente, há também fatores não econômicos (de ordem política e institucional) que explicam essa escolha, em especial o desígnio de iniciar a distensão política, considerada o principal objetivo político de Ernesto Geisel no poder.

Nesse sentido, apesar de muitos trabalhos visarem avaliar o Governo Geisel e o II Plano Nacional de Desenvolvimento em seus aspectos políticos e econômicos, nota-se uma carência de estudos no campo da Economia que procurem unir essas duas facetas fundamentais, isto é, tratá-las como questões indissociáveis e interpenetradas. Esse artigo objetiva contribuir para a interpretação do período, com o benefício da distância histórica e de documentos sobre o regime militar vindos à tona nos últimos anos. Procura, através da investigação subsidiada por fontes secundárias e primárias (como discursos, pronunciamentos e despachos ministeriais), evidenciar suas motivações políticas e sua racionalidade econômica interna³. Assim, a questão central deste trabalho é: em que medida os objetivos políticos e econômicos do governo Ernesto Geisel estão associados? Com isso, pretende-se manter o foco em investigar o que há de politicamente decisivo para a condução da política econômica entre 1974 e 1979⁴. A hipótese a ser testada é a adoção do II PND como politicamente e economicamente racional. Tem-se, *a priori*, que racionalidade econômica e racionalidade política podem direcionar-se, conjuntamente, a uma mesma finalidade. Cabe, então, cotejar os projetos de distensão política e de institucionalização do regime do governo Geisel com as propostas II PND e a efetiva condução da economia entre 1974 e 1979 para que se evidencie a confluência das ações e objetivos.

O trabalho está dividido em três seções, além dessa introdução e da conclusão. Na segunda seção são discutidas as singularidades do governo autoritário e de sua legitimidade, além do objetivo de institucionalização do regime, condição para o projeto de distensão política pretendido. A segunda seção trata da conjuntura econômica do período, com especial atenção para as interpretações sobre o governo Geisel e o II PND.

³ A pertinência do estudo também é evidenciada quando percebido que economistas e analistas de economia e política têm buscado, principalmente via imprensa, associar o governo Ernesto Geisel ao primeiro Governo Dilma Rousseff (2011–2014), notadamente ao criticar a opção pelo ativismo estatal (PESSÔA, 2015, 2013; FRAGA, 2013; CARDOSO, 2013; CONSTANTINO, 2012; CONJUNTURA ECONÔMICA, 2011). Não cabe aqui avaliar em que medida tal comparação é válida, posto que o presente trabalho não visa a realizar análise comparada. Ressalta-se, contudo, a atualidade do tema e a necessária recapitulação das políticas do período 1974–1979.

⁴ É, com nível de análise e aspirações muito mais modestas, o inverso do que é feito por Brasília Sallum Jr. (1996) com relação àquilo que é economicamente relevante para a análise política.

Na terceira seção é feita uma avaliação sobre a racionalidade econômica e política do governo Geisel, à luz do que foi apresentado nas seções anteriores.

2 O GOVERNO GEISEL E OS PROJETOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME E DE DISTENSÃO POLÍTICA

O sistema de poder que se estabeleceu a partir do golpe militar de 1964 apresentou duas características marcantes e, à primeira vista, conflitantes: sua durabilidade e sua mutabilidade. Por um lado, foi duradoura a permanência no poder da coalizão que assumiu o controle, não havendo um único caso de alternância entre governo e oposição nos 21 anos que caracterizam o regime militar. De outro lado, contudo, o regime passou por diversas transfigurações, por vezes retrocedendo na direção do Estado de exceção, e, em outras, se dirigindo ao rumo oposto (CRUZ; MARTINS, 1984).

A análise do período pós-golpe impõe que seja analisada a heterogeneidade dos grupos que compunham a coalizão vitoriosa. Aqui, é assumido que os diversos interesses sócio-econômicos da aliança podem ser representados pelas distintas facções e correntes castrenses, estas reduzidas a quatro grupos mais significativos: a linha dura, os sorbonistas (também chamados de castelistas ou, ainda, esguianos⁵), os nacionalistas de direita (ou albuquerqueístas⁶) e as chefias burocráticas (palacianos⁷) (CRUZ; MARTINS, 1984; MARTINS FILHO, 1995; CODATO, 2004). Para o que principalmente interessa a este estudo, e para torná-lo mais objetivo, contudo, os dois primeiros agrupamentos são os mais relevantes.

Os militares mais radicais, que defendiam o endurecimento do regime, estavam normalmente associados à linha dura, isto é, eram aqueles que desejavam e acreditavam ser possível a perpetuação do regime autoritário. Para O'Donnell e Schmitter (1986), “O núcleo principal da linha dura é formado por aqueles que rejeitam visceralmente os ‘cânceres’ e as ‘desordens’ da democracia e que acreditam que têm como missão a eliminação de todos os vestígios dessas patologias da vida política”⁸ (1986, p. 16, tradução nossa). Com relação à corrente sorbonista, a mais bem acabada caracterização é a de Cruz e Martins (1984). Para os autores, suas origens remontam à Revolução de 1932, à resistência a Vargas e ao Estado Novo e à Escola Superior de Guerra (ESG), com sua contrapartida ideológica e na política civil vinculada à União Democrática Nacional (UDN). Essas forças se opunham ao socialismo e, particularmente, ao nacional-populismo — setores da esquerda militar, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Comunista do Brasil (PCB) — e ao clientelismo — notadamente o Partido Social Democrático (PSD) e a versão populista do PTB e o Partido Social Progressista (PSP).

A eleição do marechal Humberto de Alencar Castelo Branco⁹ no Parlamento, em 11 de abril de 1964, é expressão da força política e ideológica do sorbonismo. Entretanto, a partir do governo de Artur da Costa e Silva, iniciado em 15 de março de 1967, na balança de poder entre as distintas fragmentações militares que compunham a aliança, a linha dura tornou-se a corrente hegemônica (CODATO, 2004; CARDOSO, 1993; CRUZ; MARTINS; 1984). O fato mais marcante do governo Costa e Silva foi a

⁵ O termo “sorbonista” era uma forma de denominar os militares (entre eles Humberto Castelo Branco) que estudaram na ESG, a “Sorbonne militar”, em alusão à qualidade de seu ensino.

⁶ Em referência aos seguidores do nacionalista general Affonso Albuquerque Lima, Ministro do Interior no governo de Costa e Silva e crítico do modelo de desenvolvimento econômico aplicado pelo mesmo. Na visão dualista das fragmentações militares, geralmente aparece como vinculado aos “duros”. (MARTINS FILHO, 1995)

⁷ O grupo palaciano circunscreve-se, especialmente, aos apoiadores de Costa e Silva durante o governo deste, em especial os ministros do Transportes e do SNI (MARTINS FILHO, 1995).

⁸ “*the main core of the hard-liners is formed by those who reject viscerally the ‘cancers’ and ‘disorders’ of democracy and who believe they have a mission to eliminate all traces of such pathologies from political life*”

⁹ Neste texto, são seguidas as normas para onomásticas do Acordo Ortográfico de 1943, reafirmadas pelo Acordo Ortográfico de 1990. Em observância a elas, as grafias originais de nomes de pessoas falecidas, por seguirem as mesmas regras dos substantivos comuns, devem obrigatoriamente ser atualizadas em publicações — casos, por exemplo, de Castelo Branco (originalmente “Castello”), Artur da Costa e Silva (“Arthur”), Sílvio Frota (“Sylvio”), e Mário Henrique Simonsen (“Mario”).

promulgação do Ato Institucional n.º5, o chamado “golpe dentro do golpe”, que impunha limites à atividade política e restringia direitos civis, configurando-se o autoritarismo como um processo de longa duração. Por não conseguir se institucionalizar, o regime encontrava-se, a cada sucessão, em um momento de crise (CARDOSO, 1993). Quando o general Ernesto Geisel enfim assume a presidência, em 15 de março de 1974, leva consigo um projeto de liberalização do regime, o qual não contava com o apoio da maioria dos oficiais, e havia sido “[...] mantido quase secreto pelo novo governo até assumir o poder” (ARTURI, 2012, p. 12).

Conforme Diniz (1986), o processo brasileiro que teve início com Geisel em 1974 é tipicamente visto como de “transição pelo alto”, isto é, sem a ruptura abrupta ou o desmantelamento do antigo regime. Skidmore (1988) enfatiza a relevância do general Golbery do Couto e Silva, com quem Ernesto Geisel havia trabalhado durante o governo Castelo Branco, para que esse processo tenha se iniciado. A extensa série de entrevistas conduzida por Maria Celina D’Araujo e Celso Castro com Geisel, nos anos 1990, ajuda a elucidar a escolha de Golbery e o início do projeto de distensão.

Quanto a esse projeto de distensão, Geisel afirma em suas memórias que nasceu das conversas com Golbery, atribuindo a este o conhecimento de que “[...] o processo de abertura não seria fácil, que teríamos que vencer uma série de obstáculos. Era uma meta, um objetivo que tínhamos que atingir. Daí começamos a conversar, a planejar, a discutir como e quando iríamos marchar para a abertura” (GEISEL apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 264). O gradualismo da distensão, contudo, não predefinia datas. A intenção de Geisel é reafirmada por Armando Falcão (1995) em lisonjeira obra a respeito de seu ex-chefe. Falcão relata que, ao ser convidado para assumir o cargo de Ministro da Justiça, antes da posse do general-presidente, já havia amadurecido a ideia de ajuste da situação política nacional. Também Castro e D’Araujo destacam que “o projeto de ‘abertura lenta, gradual e segura’, [foi] definido já no início de sua gestão” (CASTRO; D’ARAUJO, 2002, p. 8).

Para Diniz (1986), é necessário perceber a existência das pressões e demandas irradiadas pela sociedade e da negociação e pactos das elites, isto é, a análise precisa contemplar “tanto os esforços inovadores das elites dirigentes para a preservação de seu poder, quanto a capacidade de resistência da sociedade civil” (DINIZ, 1986, p. 2). Entretanto, a fonte inicial e imediata para a transformação política, isto é, o processo de transição política, dificilmente estaria no exterior do aparelho de Estado, “[...] a menos que o país fosse atingido pela intervenção militar externa ou por improváveis movimentos revolucionários” (SALLUM JR., 1996, p. 19). Codato (2005) concorda e ressalta que o processo de distensão política (depois chamado de “política de abertura” e “transição política”), em seu princípio, teve pouca pressão da “sociedade civil”, que, embora tenha influenciado de maneira decisiva o ritmo dos acontecimentos, pouco influenciou no seu curso.

Sallum Jr. (1996) identifica que, para a viabilização da mudança política pretendida, “[...] dois projetos transformadores, associados à estrutura e à formação do país, surgiram: i) institucionalizar o regime militar-autoritário; e ii) construir um capitalismo com elevado grau de autonomia nacional.” (p. 19). Desse modo, o projeto de liberalização gradual passaria, necessariamente, por uma “normalização institucional”, ou seja, através da mudança, em momento oportuno, dos dispositivos.

A prudente estratégia de liberalização política implicava, no plano militar, que as forças armadas se afastassem do centro das decisões políticas (ARTURI, 2012; LAMOUNIER, 1994). O projeto, em suma, envolvia: i) o fortalecimento do governo perante a corporação militar, de modo a promover a “volta dos militares aos quartéis” e o isolamento político da linha-dura; ii) uma agenda sequencial de reformas políticas, que culminaria na substituição do “estado de arbítrio” (representado pelo AI-5); iii) a consolidação de uma elite política afim aos “ideais da Revolução de 64” que pudesse se manter no controle no novo regime, institucionalizado mas ainda autoritário (SALLUM JR., 1996). De modo efetivo, a realização do projeto de institucionalização foi marcada pelo extremo gradualismo e por boa dose de experimentação (LAMOUNIER, 1994; SALLUM JR., 1996). Era necessário isolar os setores “duros” da corporação militar e, concomitantemente, formar uma elite política que se orientasse pelos “ideais da Revolução”. O projeto do II PND, em elaboração nos meses iniciais de 1974, sustentaria o otimismo.

As eleições legislativas de 1974 desempenhariam, assim, um papel fundamental para a efetivação do projeto de institucionalização do regime e das esperadas reformas, uma vez que confirmariam o apoio popular às conquistas e aos valores da “Revolução”. Essas eleições, no entanto, guardavam surpresas para o governo. A comparação entre o resultado eleitoral e a previsão do SNI, contida nos arquivos de Geisel no Cpdoc/FGV, ilustra bem o baque sofrido pela Arena (TABELA 1).

Tabela 1 — Deputados federais em 1974: projeção do SNI e resultados das eleições legislativas de 1974

	Nº de deputados federais antes das eleições	Previsão de resultado feita pelo SNI	Resultado das eleições de 1974
Arena	223	238 a 265	204
MDB	87	99 a 126	160

Fonte: Castro, C., 2002, p. 45.

O resultado foi uma inesperada e rotunda derrota para o governo: o partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), elegeu 16 dos 22 cargos de senador em disputa (renovação de um terço das cadeiras existentes à época) e 160 dos 364 deputados federais, o que representava um expressivo aumento de sua representatividade (TABELA 2). E, principalmente, agora com mais de um terço dos deputados federais, era possível ao MDB “bloquear emendas constitucionais, complicando o projeto de ‘institucionalizar o regime’, atrapalhando, assim, o projeto de distensão” (NAPOLITANO, 2014, p. 367). Para Skidmore (1988, p. 35), “a redução do crescimento econômico em 1974 teve seu papel. Mas não havia dúvida de que os eleitores estavam mandando um recado ao governo: eles queriam uma mudança”.

Tabela 2 — Resultados das eleições legislativas de 1974 para Senado e Câmara dos Deputados

	Número de deputados		Número de senadores	
	Antes das eleições	Após as eleições	Antes das eleições	Após as eleições
Arena	223 (72%)	204 (56%)	59 (88%)	46 (70%)
MDB	87 (28%)	160 (44%)	7 (12%)	20 (30%)

Fonte: elaborado pelo autor com dados de Lamounier (1994, p. 75) e Castro, C (2002, p. 45).

A eleição de 1974 criou pressões contraditórias para o governo: por um lado, a tônica plebiscitária (antigoverno ou antirregime) do crescimento eleitoral do MDB; por outro, a necessidade de preservar a coesão das Forças Armadas (LAMOUNIER, 1994; 1988). Além disso, a eleição evidenciou outro fato: os votos oposicionistas concentravam-se em estados mais ricos e nos grandes centros urbanos, isto é, nas áreas mais beneficiadas pelo “milagre econômico” dos tempos de Médici, de modo que houve certo padrão de votação que identificava no MDB a escolha dos mais pobres e na Arena, a das elites (CARDOSO; LAMOUNIER, 1978). Para Lamounier (1988), a intenção de revitalizar a legitimidade do regime pela via eleitoral esbarrou numa poderosa manifestação popular no sentido oposto.

Até março de 1975, data da homologação dos resultados, permaneceu o clima de ansiedade e apreensão, especialmente após a dissipação de uma grande rede do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e da comprovação da existência de vínculos dessa organização com membros do MDB. No entanto, Geisel pôs fim aos rumores, saudou o desempenho eleitoral da oposição e assegurou que os resultados da eleição fossem respeitados (CRUZ; MARTINS, 1984; SKIDMORE, 1988). A aceitação da vitória do MDB nas eleições legislativas é um marco importante do governo Geisel, pois sinalizava que a legislação seria respeitada e rompia com o ceticismo ao projeto de distensão. No entanto, conforme ressalta Skidmore (1988, p. 35), “O governo Geisel esperava fazer uma abertura gradual e cuidadosamente controlada. Agora sua própria legitimidade estava ameaçada”.

O imprevisto desempenho eleitoral da Arena nas eleições legislativas de 1974 realçou as críticas das alas mais duras à política geiselista. Conforme Castro (2002), logo após o resultado das eleições, um documento do SNI¹⁰ aponta para a preocupação com a “desuniformidade de pensamento militar” (p. 51).

¹⁰ SNI. Arquivo Geisel. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.03 (I-17). 25 nov. 1974.

Caracterizava-se a falta de apoio de parte significativa dos militares ao processo de abertura política, além de o mesmo documento apontar para uma “consequência prática” dessa situação. Para Castro (2002), ao longo de 1975 cresceu entre os militares a ideia de uma “escalada da repressão” frente ao que viam como uma “escalada da subversão”. De acordo com outro documento do SNI¹¹, os “escalões executantes” agiam de forma descoordenada e incongruente. De maneira semelhante, Fabiana Saddi (2003) aponta para um processo de divisão também dentro da Arena.

Em 1º de agosto de 1975, em cadeia nacional de televisão, Geisel redefine o que compreende por “distensão”, sobrepondo a ela o conceito de “desenvolvimento político”, no que ficou conhecido como “Discurso Pá de Cal”. Neste, Geisel acabou por rejeitar o fim do AI-5, a revisão da Lei de Segurança Nacional, a concessão de ampla anistia e redução dos poderes do Executivo. O pronunciamento de Geisel, que se deu em meio a uma nova onda repressiva, desta vez ao clandestino PCB, considerado o articulador da derrota arenista de 1974 (NAPOLITANO, 2014; CARVALHO, 2005), revela uma dubiedade relacionada aos poderes de exceção. É possível conceber a existência de duas classes de repressão. Uma, com a anuência da cúpula dirigente, tipificada na luta contra os comunistas. Outra, à revelia, autônoma, em que as ações do aparato repressivo eram controladas pela linha dura, desafiando a autoridade do presidente.

A oposição reclamava, desde o início do governo, o retorno ao estado de direito, opondo-se à insistência presidencial pela manutenção dos poderes arbitrários promulgados com o AI-5. Além disso, cresciam na imprensa manifestações contrárias às políticas econômicas, o que Lessa (1978) chamou de “rebelião empresarial”. Desencadeada após o discurso de Eugênio Gudim no recebimento do prêmio de Homem do Ano pela revista Visão, em 1974, e impulsionada pelos principais jornais e revistas de negócios do País, a chamada “campanha antiestatização” mobilizou lideranças e entidades empresariais, que tornaram públicas suas insatisfações, e “[...] sacudiu o poder em suas bases sociais mais sólidas” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 54).

Internamente, o antagonismo entre a linha dura e os sorbonistas novamente se estabelecia com as questões relacionadas ao “xadrez sucessório” (LAMOUNIER, 1994). Como líder da linha dura, o general Sílvio Frota, ministro do Exército, considerava-se natural candidato presidencial, trabalhando para desafiar a escolha de Geisel pelo general João Batista Figueiredo para sucedê-lo. Geisel mostrou sua autoridade exonerando o general Frota, sem consulta prévia ao Alto Comando das Forças Armadas. Em 31 de dezembro de 1977, Geisel comunicou oficialmente que o general João Figueiredo, chefe do SNI, seria indicado como seu sucessor. *Alea jacta est*: “Nesse momento, a ‘abertura’ tal como será praticada nos primeiros anos do governo Figueiredo, em suas linhas gerais, já estava decidida” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 58).

No fim de 1978, Geisel cumpriu a promessa de suprimir os elementos-chave da estrutura autoritária: foi determinada a abolição do AI-5. Ao mesmo tempo, porém, era preservada a Lei de Segurança Nacional (que seria ampliada em outubro e que era considerada uma fonte tão importante de poder arbitrário quanto o AI-5), mantinham-se as dezenas de Atos Institucionais e Complementares (que perderam apenas os dispositivos contrários à Constituição), além de não terem sido revogados a Lei Falcão¹² e o Pacote de Abril¹³. Ainda, criou-se um novo instrumento, o “Estado de Emergência”, que facultava ao presidente suspender garantias individuais, liberdades políticas e imunidades parlamentares.

¹¹ SNI. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.03 (II-9). 29 set. 1975.

¹² A Lei nº 6339/1976, que ficou conhecida como Lei Falcão, visava a frear o avanço nas urnas do MDB. Com ela proibiu-se o acesso dos candidatos às redes de televisão e apenas era permitida, na propaganda eleitoral, a breve leitura de seus currículos e a apresentação da foto do candidato.

¹³ O chamado “Pacote de Abril” contemplava 14 modificações na Constituição de 1969 e três novos artigos, além de seis decretos-leis. Entre as mudanças, todas visando fortalecer a Arena em eleições futuras, constavam: eleições indiretas para escolha de governadores, eleição de um terço do Senado por via indireta, extensão da Lei Falcão às eleições estaduais e federais, alteração do quorum para reformas na Constituição (de dois terços para maioria simples), alteração do colégio eleitoral que elege o presidente da República e a ampliação do mandato presidencial para seis anos a partir do sucessor de Geisel

Ainda assim, a partir das reformas liberalizantes de 1978, no entender de Arturi (2001), a transição passou a contar com dinâmica própria, uma vez que as medidas outorgadas “constituíram-se em novas regras do jogo político, tornando quase impossível um recuo institucional, sob pena de desmoralizar os partidários do projeto de liberalização e minar sua ‘legalidade autoritária’” (p. 18). Embora Ernesto Geisel não tenha prometido o retorno à democracia quando de sua posse, ao contrário de seus antecessores, logrou ser o único presidente militar até então que não havia chegado ao final de sua presidência em uma situação mais autoritária do que aquela observada em seu princípio. Em outras palavras, Geisel legava ao sucessor a tarefa de completar o processo de institucionalização do regime militar autoritário com o País relativamente normalizado, para o que as opções econômicas de seu governo, objeto da próxima seção, tiveram importância fundamental.

3 O II PND E A CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO GEISEL

O desempenho da economia brasileira entre 1968 e 1973, período do chamado “milagre econômico”, foi impressionante por uma série de variáveis: i) taxa média de crescimento anual do PIB de mais de 11%; ii) uma taxa média de inflação de cerca de 20%, ainda que à custa de mecanismos de controle; iii) superávit no saldo do balanço de pagamentos, com entrada de capitais externos a taxas muito superiores às necessárias para financiar o déficit em conta corrente, levando à simultânea acumulação de reservas e de dívida externa bruta (BACHA; MALAN, 1988). O período também caracterizou-se como aquele em que com mais intensidade criaram-se novas empresas estatais — de acordo com Lago (1992), 231 novas empresas públicas foram criadas entre 1968 e 1974.

O choque dos preços do petróleo de 1973 contrastou com o ambiente externo favorável encontrado ao longo de todo o período do “milagre”. De fato, entre 1967 e 1973 a conjuntura foi extremamente benéfica ao Brasil: termos de troca favoráveis (com considerável aumento no *quantum* exportado e no preço das *commodities*), expansão do volume do comércio internacional (17,8% ao ano, em dólares correntes, entre 1968 e 1973), baixas taxas de juros (com ampla disponibilidade de crédito no mercado externo) e influxos de investimento direto estrangeiro que possibilitaram ao país crescer de forma acelerada sem enfrentar problemas no balanço de pagamentos (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

Geisel herdava a necessidade de manter o crescimento econômico, tanto para reafirmar o caráter de “continuidade da Revolução”, quanto pelas expectativas da população. Entre a indicação à presidência da República por Médici em 1973 e a posse em março de 1974, raras vezes Geisel manifestou-se a respeito das diretrizes econômicas que seu governo seguiria. O autoritarismo, aliado à intensa propaganda do regime, ocultava pressões sociais que estavam latentes. O choque do petróleo e a crise energética mundial com seu impacto imediato permitiam vislumbrar um ambiente externo completamente distinto para o período geiselista.

O II PND, tornado lei em dezembro de 1974, era a comprovação escrita da opção econômica do governo diante da conjuntura internacional. Já em seu parágrafo de abertura, estabelecia-se sua linha-mestra: “O Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (Brasil, 1974a, p. 15). Para seguir tal orientação, o Plano exprime que, na prática, é necessário: (a) manter o crescimento acelerado dos últimos anos; (b) reafirmar a política de contenção da inflação pelo método gradualista; (c) manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos; (d) realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico; (e) preservar a estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento, nas suas diferentes manifestações; e (f) realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País. (BRASIL, 1974a, p. 28–29).

A perspectiva de crescimento e a taxa média efetiva por setores da economia constam na Tabela 3. Nela, percebe-se que o desempenho econômico setorial indicado no II PND não foi atingido e, no caso do setor industrial, ficou bastante abaixo do pretendido (como, aliás, se poderia intuir dado o crescimento agressivo colocado como perspectiva).

Tabela 3 — Taxa de crescimento média esperada por setores do II PND e taxa média efetiva

Setores	Taxa média de crescimento esperada (%)	Média efetiva 1975–1979(%)
Agropecuária	Na ordem de 7	6,2
Indústria	Na ordem de 12	6,6
Indústria de transformação	Mínimo de 12	6,24
Serviços	Entre 9 e 10	7,1

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (1974a, p. 100) e Ipeadata (2015) — séries: PIB — indústria — var. real — ref. 2000, PIB — agropecuária — var. real — ref. 2000, PIB — serviços — var. real — ref. 2000. PIB — indústria — transformação — var. real — ref. 2000

A Tabela 43 apresenta o resumo dos indicadores gerais contidos no II PND para a economia brasileira ao final do período de execução. Os resultados, como esperado a partir das taxas de crescimento médias da tabela anterior, ficam aquém do desejado. Entretanto, em termos setoriais, há notáveis avanços nas indústrias básicas (notadamente a indústria química, de aço e de não-metálicos), no investimento em petróleo (por meio da Petrobrás e suas subsidiárias, além dos contratos de risco) e em energia elétrica (especialmente com as obras de Itaipu e Tucuruí).

Tabela 43 — Aumentos perspectivas do II PND e efetivos para indicadores da economia brasileira no período 1974–1979

Magnitudes globais	Aumento esperado (II PND) (%)*	Aumento efetivo no período (%)
Produto Interno Bruto (PIB)	61	36
População	15	14
PIB per capita	40	21
Investimento Bruto Fixo	61	37
Produto industrial	76	35
Produto da indústria de transformação	78	35
Produto agrícola	40	25
Exportação de mercadorias	150	92

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil (1974a, p. 31) para Aumento indicativo; e Ipeadata (2015) para resultado efetivo.

Nota: De acordo com dados previstos pelo II PND para o final de 1974.

Entre os mais contundentes críticos à estratégia do II PND e às opções econômicas do governo Geisel está Dionísio Dias Carneiro (1992). Para o autor, as limitações a que estaria sujeita a política econômica no período pós-milagre eram visíveis desde a escolha dos ministros, antes mesmo de o governo tomar posse: a prevalência do equilíbrio político sobre o econômico “[...] denunciava que não obstante a firmeza de propósitos do novo presidente, sua vontade férrea havia conferido prioridade à abertura política, então cuidadosamente denominada distensão” (CARNEIRO, 1992, p. 297).

Carneiro argumenta que um exemplo dessa subordinação foi a não perseguição do manifesto objetivo de contenção da taxa inflacionária, fruto de incapacidade política do governo, o que mostrou que o governo era tolerante com taxas mais elevadas de inflação e que postergaria para outra ocasião os ajustamentos restritivos — isto é, tratava-se de uma “fuga para frente” (CARNEIRO, 1992). Para o autor, o enfrentamento positivo aos desafios da crise do petróleo teve como custos o retorno da inflação como problema primordial, a acumulação da dívida externa e a desestruturação do setor público brasileiro em sua capacidade financeira e de superação aos entraves ao crescimento na década de 1980 — em suma, o contrário daquilo que, em sua opinião, deveria ter sido feito:

Avaliação na mesma linha de Carneiro (1992) tem Cysne (1993), que considera ter havido exacerbação da participação do setor público durante o regime militar, especialmente no período de Geisel. A análise de Cysne, que explicitamente exclui considerações de ordem política, propõe que a maneira mais indicada de responder ao primeiro choque do petróleo era uma desvalorização cambial agressiva — o que se constituía, inclusive, de sabedoria *ex-ante* que os administradores da política econômica efetuariam caso tivessem menor preferência pelo presente com relação ao futuro e maior

aversão ao risco (CYSNE, 1993, p. 209). Além disso, para Cysne (1993, p. 209), “alguns projetos empreendidos no período mostraram-se também, alguns anos mais tarde, claramente superdimensionados ou mesmo inadequados”, como, por exemplo, o Acordo Nuclear Brasil–Alemanha, a Açominas e a Ferrovia do Aço.

Outra crítica aos projetos consubstanciados no II PND, mas por outro viés, é feita por Lessa (1978, p. 84), que o percebe como um trabalho de planejamento em que a racionalidade econômica foi relegada a segundo plano diante de uma visão ufanista e triunfalista de construção de “Nação-Potência”, fruto da perseguição da legitimação — um “sonho”. A principal crítica ao “milagre”, sobretudo após a divulgação dos dados do censo de 1970, a controvérsia sobre a distribuição de renda, é, no entender de Lessa (1978), habilmente tratada no plano discursivo: a “revolução” não se solidariza com a herança secular brasileira da má distribuição e o crescimento rápido do período Médici possibilitava, finalmente, que os focos de pobreza fossem eliminados e que se garantissem aumentos reais de salários às classes médias e trabalhadoras. A estratégia de emprego do II PND, a propósito, é vista por Lessa (1978) como subproduto das expectativas de crescimento (dos setores industrial e agropecuário, de elevação da população economicamente ativa e do emprego industrial) propostas pela estratégia de desenvolvimento.

Lessa (1978), por razão diversa de Velloso (1977; 1998), vê o choque do petróleo como uma “janela de oportunidade” para o governo Geisel: a crise energética permitiu uma correção de rumo no planejamento econômico militar sem que fosse ferida a euforia com o “milagre” e nem se caracterizasse uma crítica às prioridades das administrações anteriores. Desse modo, às preocupações com as deficiências qualitativas e distributivas do “milagre” poderia somar-se um projeto nacional-desenvolvimentista com alterações das prioridades sem que isso fosse tomado como uma ruptura dentro do próprio regime — “[...] afinal, ninguém poderia prever a crise do petróleo” (LESSA, 1978, p. 65). Para Lessa (1978), o projeto de Nação-Potência foi perseguido ao longo do biênio 1974–1975 e até meados de 1976. Contudo, por não conseguir o apoio da empresa privada nacional (vide a campanha contra a estatização) e por transformar o endividamento externo de solução, o plano já em 1976 dava mostras de seu fracasso na aspiração de tornar o Brasil uma potência.

Interpretação muito identificada com Lessa tem Macarini (2010; 2011) que apesar de perceber um excesso retórico por parte de Lessa (1978), está afinado com uma ideia central: o II PND vigorou “[...] a pleno vapor até 1976, limitadamente a partir daí [...]” (MACARINI, 2011, p. 59) e seus limites econômicos forçaram o encolhimento das ambições, políticas e econômicas, do governo. Além disso, a análise de Macarini (2011) dá conta de que “[...] o fracasso do II PND consistiu no fracasso em alcançar o objetivo maior de mudança no ‘padrão de industrialização’, passagem necessária para o trânsito ao *status* almejado de Nação Potência” (p. 51). Finalmente, Macarini compreende que o fracasso do plano esteve atrelado à própria ilusão dentro do aparato militar de que o Brasil seria uma “ilha de prosperidade” em meio ao caos da crise mundial: “O fato decisivo não residiu no risco de, ao tentar desacelerar, acabar transformando o “milagre” em recessão aberta — e sim na dificuldade política (interna ao regime) de desinflar suas ambições” (MACARINI, 2011, p. 57).

Em perspectiva distinta, mas igualmente crítica quanto à percepção da crise por parte do governo, Fishlow (1986) considera que, apesar das argumentações em contrário e do próprio texto da lei, o II PND não deu maior importância ao choque do petróleo: “O Plano era basicamente uma acomodação a um novo estágio do desenvolvimento industrial, tendo sido preparado independentemente da nova situação internacional” (FISHLOW, 1986, p. 517). A estratégia de desenvolvimento unificada no II PND era, conforme Fishlow (1986), afim à perspectiva estruturalista¹⁴ que dominava a economia brasileira de então e discordava do programa mais convencional de ajustamento, via mercado, à elevação dos preços do petróleo. No entender de Fishlow (1986), o governo brasileiro teria apostado num projeto ambicioso de substituição de importações e demorado a reagir.

Avaliação distinta é a oferecida por Barros de Castro (1985). Para o autor, a ideia subjacente ao pensamento convencional de que, ao optar pelo financiamento (em vez do ajustamento interno), o governo estaria implicitamente considerando o choque do petróleo como uma crise passageira e

¹⁴ Nessa perspectiva, Pedro Fonseca e Cássio Moreira (2012) estabelecem interessante comparação entre as propostas do Plano Trienal elaborado no governo João Goulart e o II PND.

postergando o ajustamento é equivocada. Para Barros de Castro, o *trade-off* entre ajustamento e financiamento inexistente e a solução proposta pelo governo Geisel com o II PND foi extremamente ousada ao optar pelo endividamento justamente para ajustar o Brasil a uma nova ordem econômica mundial e transformá-lo em uma moderna economia industrial. O II PND é, então, compreendido por Barros de Castro (1985) como uma estratégia de ajuste estrutural que, através da substituição das importações e do aumento da capacidade exportadora, removeria ou atenuaria a restrição externa ao crescimento. A opção do II PND, portanto, seria não pelo adiamento do enfrentamento dos problemas, mas exatamente o contrário: eles seriam atacados pela raiz. Para Castro e Souza (1985), os resultados do Plano se fariam sentir no longo prazo, com a maturação dos projetos:

Ademais, Barros de Castro expressa sua discordância com a tese de que, na prática, o II PND tenha morrido em 1976 e sobrevivido apenas retoricamente. Para o autor, os efeitos perenes sobre a economia, bem como a manutenção de investimentos e da taxa de crescimento até o final da década de 1970, desautorizam tal conclusão — e, “além disso, por haver deslançado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em março de 1979 (BARROS de CASTRO, A., 1985, p. 46).

Interpretação alternativa quanto às motivações e a racionalidade do II PND é elaborada por Aguirre e Saddi (1997), para quem as razões econômicas são insuficientes para a compreensão do plano desenvolvimentista. Este, na opinião das autoras, não refletia realmente preocupações em se adequar à elevação dos preços relativos mundiais após o choque do petróleo, “[...] uma vez que todos os esforços de elevação da produção interna de energia foram feitos dentro do mesmo padrão de uso intensivo de combustíveis” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 87). A decisão de implementar o II PND, para Aguirre e Saddi (1997, p. 73), apoiou-se em “motivos políticos e não puramente econômicos”, fato atestado pela manutenção do câmbio valorizado e pela decisão de levar adiante um modelo de crescimento sem que houvesse capacidade ociosa na economia.

Fabiana Saddi (2003), em linha com a argumentação de Brasília Sallum Jr. (1996), vê na revalorização dos estados da federação peça fundamental para acentuar o controle sobre o projeto de institucionalização do regime, com o que “[...] lançou mão da influência dos líderes políticos de toda a federação, os quais passaram a ter um papel significativamente importante no projeto do Governo” (SADDI, 2003, 30). Nesse sentido, a partir da decisão pela descentralização dos investimentos, o governo passaria “[...] a agir de acordo com os ‘grupos de interesses’ cooptados, ou seja, com base numa racionalidade substantiva, em detrimento da racionalidade formal” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 82). Com isso, na visão das autoras, uma categoria de análise relevante para o contexto do governo Geisel é o neopatrimonialismo, em que se destaca “[...] a lealdade, pois a cooptação leal não apresenta um caráter racional; pelo contrário, ela ocorre de forma incondicional e, por isso, possui características patrimoniais, ou melhor, neopatrimoniais” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 82). Haveria, assim, grupos que recebem privilégios econômicos por serem leais ao governante, o que, a partir do processo de acomodação (uma vez que eles não pretendem desfazer a aliança), compeliaria o Estado a cooptar novos grupos quando da intenção de promover programas político-econômicos que envolvessem novos e distintos interesses (AGUIRRE; SADDI, 1997).

Fonseca e Monteiro (2008) argumentam criticamente que a interpretação de Aguirre e Saddi (1997) equivoca-se, dentre outros aspectos, porque, na forma como elas o descrevem, o neopatrimonialismo pode ser compreendido como característica intrínseca à sociedade brasileira — sendo, assim, pouco afiado para tipificar um período histórico específico. Igualmente, Fonseca e Monteiro (2008) questionam a concepção de nacional-desenvolvimentismo de Aguirre e Saddi (1997) por associarem-no a um instrumento de dominação substantiva e dotado de racionalidade exclusivamente política. Para Fonseca e Monteiro (2008), as autoras desconsideram que o intervencionismo estatal faz parte da própria lógica do modelo de substituição de importações — assim, ao refutarem a atuação do Estado na economia (sua própria base teórica), tautologicamente acabam levadas à conclusão de que se trata de estrutura de cooptação política e, por suas premissas, sinal de irracionalidade econômica. Ademais, argumentam Fonseca e Monteiro que “Interpretar o II PND como um processo de ‘acomodação’ acaba por negligenciar completamente sua proposta política de institucionalizar o regime e,

mais grave do ponto de vista econômico, de redirecionar completamente a prioridade da economia com a alteração de projetos de investimento, (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 43).

Para Fonseca e Monteiro, a contraposição feita por Aguirre e Saddi (1997) entre racionalidade econômica e racionalidade política é indevida e, ao contrário, “[...] ambas podem ser perfeitamente associadas para a reconstituição das motivações e do significado histórico do II PND, não havendo sustentação na tese que as assume como excludentes” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 31–32). O fato de o II PND ser permeado de condicionantes políticos — o que é criticado por Aguirre e Saddi (1997) — é visto com naturalidade por Fonseca e Monteiro (2008), posto serem esses fatores inerentes ao próprio processo de planejamento (cujas motivações e prognósticos, que se manifestam *ex ante*, podem ser distintas daquilo efetivamente implementado).

Quanto à racionalidade econômica, estritamente, o II PND é compreendido por Fonseca e Monteiro (2008) como um diagnóstico realista dos problemas estruturais e conjunturais do período que, para serem solucionados, exigiam uma ousada reorientação da economia brasileira. Dessa forma, os autores argumentam que o II PND foi tanto política quando economicamente determinado, pois “a prioridade ao crescimento econômico formulada no plano tratava-se de condicionante indispensável ou facilitador para viabilizar o projeto de distensão política e ampliar a base de legitimação do regime, abalada pela crise do ‘Milagre’” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 31). Ademais, por fim, a “racionalidade econômica [do II PND] não colide, antes reforça, sua racionalidade política, qual seja, criar ambiente necessário para implementar o projeto de distensão gradual do regime” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 44).

4 RACIONALIDADE ECONÔMICA E TRANSIÇÃO POLÍTICA

O governo Geisel pode ser compreendido, em resumo, como o cruzamento de duas grandes ambições: i) o projeto de reforma política que visava o estabelecimento de um novo arcabouço institucional, que normalizasse o regime (a institucionalização do regime como condição para a “estratégia de distensão”); e ii) a ambição de consolidar uma economia capitalista dinâmica, com o aumento de sua autonomia, de modo a possibilitar a emergência do Brasil como potência econômica no prazo mais curto possível (CRUZ, 1980; LAMOUNIER, 1994; SALLUM JR., 1996). Tratava-se de, simultaneamente, uma estratégia muito arrojada na economia, especialmente se considerada a conjuntura internacional, com uma estratégia política muito cautelosa, a institucionalização do regime (que possibilitaria, só em futuro relativamente distante, a “lenta, gradual e segura distensão”). Portanto, como compreender a racionalidade dessas ambições e como elas se entrecruzam?

Primeiramente, o ano de abertura do governo Geisel é marcado, na esfera econômico-institucional, pela “desrepressão de preços” e pela reorganização do aparato decisório, em que se destacam a moderação ortodoxa dos primeiros meses de governo e a centralização das decisões econômicas na figura do presidente, por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Paralelamente, ganha corpo o documento que nortearia a política econômica nos anos subsequentes, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

No plano político, as eleições legislativas de 1974 não foram propriamente uma escolha do novo governo recém-empossado, uma vez que havia um calendário eleitoral predefinido. De qualquer forma, o então provável sucesso da Arena em eleições com ampla participação popular e liberdade para a oposição traria consigo a comprovação do apoio ao projeto político iniciado em 1964. A campanha emedebista, contudo, focou no calcanhar de Aquiles do próprio sucesso econômico da “Revolução”, sobretudo nos anos em que Delfim Netto esteve à frente da Fazenda: o crescimento da renda agregada não se estava traduzindo necessariamente em justiça social — isto é, em melhoria da qualidade de vida da população, em geral, e da parcela mais pobre, em particular.

O resultado das eleições, em que pese o fato de a Arena manter-se como maioria nas duas casas legislativas, foi visto como uma retumbante derrota, seja por analistas políticos, seja pelo próprio governo. As urnas haviam dado seu recado: se o crescimento era necessário para legitimar o regime, ele não era condição suficiente. Era, pois, preciso que o crescimento viesse aliado ao compromisso com

políticas de “distribuição do bolo” enquanto ele crescia. A aprovação da nova lei de reajustamento salarial, proposta pelo Poder Executivo e que objetivava recompor as perdas provenientes da inflação, duas semanas após o pleito eleitoral, era clara manifestação de aproveitamento estratégico do sinal eleitoral.

A consolidação do regime — sua institucionalização — passava, portanto, pela diminuição do nível de desigualdade econômica. Baer (1983) nota, aliás, que o compromisso tomado para si pelo governo Geisel em elevar os salários mínimos reais estava atrelado à confiança de “[...] que um aumento do padrão de vida do brasileiro médio seria uma importante válvula de segurança para a abertura política gradual do país” (p. 409). O próprio presidente, em pronunciamento na televisão em 1º de agosto de 1975, redefiniu que a distensão não devia ser considerada exclusivamente como conotação política, mas também econômica e social, enfatizando as ações empreendidas até então:

De fato, constitui distensão a ação que se realiza na área social. As metas do II PND traduzem, em suma, uma política de *distensão*. São expressões de *distensão* — perdoem-me a ênfase em *repetição* — a desvinculação do salário mínimo de implicações monetárias, proporcionando-lhe majoração de 43% este ano; a criação de esquemas para a casa própria aos brasileiros de menor nível de renda; a distribuição gratuita de remédios aos mais necessitados, ao lado de outras providências do maior alcance no âmbito do INPS; a reestruturação do Pis e PASEP, de forma a propiciar mais um salário mínimo anual aos que percebem até cinco salários mínimos (GEISEL, 1975, p. 153, grifos do autor).

Os objetivos econômicos do governo estavam, pois, consolidados no II PND. Alguns analistas consideraram o resultado eleitoral de 1974 como decisivo para que o II PND fosse levado a cabo. No entanto, tal interpretação desconsidera que o Plano estava sendo formatado há meses e que o texto havia sido submetido ao Congresso Nacional em 10 de setembro de 1974, antes, portanto, das eleições legislativas. Aprovado em 4 de dezembro daquele ano por um congresso em fim de mandato, o Plano parece antes a reafirmação dos anseios de Geisel e Velloso, agora balizada pelo descontentamento popular com a estratégia de ajuste promovido nos primeiros meses de governo, e não uma estratégia meramente reativa. Tal interpretação é baseada nas manifestações por parte de Geisel desde o momento em que fora indicado (na prática, nomeado) para a sucessão de Médici, em que se capta a intencionalidade por um projeto desenvolvimentista — ainda que escassamente se revelasse o tipo de desenvolvimento pretendido.

O texto do II PND, contudo, apresentava certas inconsistências, bem salientadas por Carlos Lessa (1978) e Martin Lu (1976). De fato, o II PND pretendia a difícil conciliação entre objetivos de curto prazo e de longo prazo aparentemente incompatíveis. São exemplos dessa possível desarmonia contidos no Plano: procurava-se manter o crescimento acelerado, com melhoria da distribuição de renda (individual e regionalmente), ao mesmo tempo em que se manteria o equilíbrio do balanço de pagamentos (no contexto do choque do petróleo) e se conteria a inflação; almejava-se um processo de industrialização acelerado, ao passo que se pretendia evitar a poluição; buscava-se a desconcentração produtiva regional, mas sem comprometer economias de aglomeração e consequente eficiência no curto prazo; estimulavam-se setores intensivos em uso de energia (como a metalurgia e a petroquímica), enquanto agravava-se o problema energético. Eram objetivos, em certa medida, panglossianos.

Os planos, todavia, como argutamente pondera Cruz (1980), têm muito de utopia e devem ser relativizados em suas pretensões: “Em si mesmo, nada há de errado em tentar conciliar num discurso geral o inconciliável — não é outro o segredo do Estado e da ideologia burguesa, como tal. Nada de estranho, portanto, que o II PND tente realizar este passe de mágica” (CRUZ, 1980, p. 122). Mesmo Mário Henrique Simonsen, conhecido por suas posições monetaristas e considerado um crítico do II PND, expressa em despacho ministerial a lógica com que foi redigido o documento:

[...] predominância aos aspectos qualitativos do Plano (estratégia de desenvolvimento, política industrial e agrícola, modelo econômico — definições quanto ao setor privado e ao capital estrangeiro —, política social, integração regional, problema urbano) e adotando, quanto à parte quantitativa, um tratamento flexível, que não criasse camisa-de-força para o Governo (SIMONSEN, 1976b, p. 5).

Por que tal alternativa — aliás, consensual entre todos os ministros da área econômica, conforme Simonsen — foi escolhida? O próprio ministro da Fazenda responde no documento confidencial: o II PND procurava não fixar metas objetivas, mas apenas apresentar diretrizes, porque era sabido que o choque do petróleo e suas consequências afetariam bastante o Brasil, embora sem que se soubesse a real extensão e profundidade (SIMONSEN, 1976b).

Nesse particular, a análise de Barros de Castro (1985) defende com perspicácia a opção governamental: não é compreensível a crítica de que ao se optar pelo financiamento externo trazia-se implícita a assunção de que o choque do petróleo era passageiro. Ao contrário, argumenta Barros de Castro, em vez de adiar o ajuste ao choque externo de 1973, o II PND pretendia “cortar o mal pela raiz” — ou seja, em vez de um ajuste tradicional, por meio da desvalorização do câmbio e do desaquecimento da economia, o governo Geisel ousou ao se propor “[...] a superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento” (BARROS de CASTRO, A., 1985, p. 33). Com o II PND, assim, propunha-se modificar a estrutura da economia brasileira, o que só era possível com massivos investimentos e com longo prazo de maturação, uma vez eleitos como prioritários os setores energético (em especial a prospecção e produção de petróleo e hidroeletricidade), de bens de capital e de insumos básicos. Na área de transportes, conferiu-se a realocação de recursos do transporte rodoviário para o ferroviário e o marítimo. Dessa forma, em sua execução, o II PND foi condizente com o intuito geiselista mais geral de promover a indústria de bens de capital e de aumentar a infra-estrutura brasileira, resumido na frase inicial da Lei: “O Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (Brasil, 1974a, p. 15).

Para alcançar tal desenvolvimento e alçar o Brasil à categoria de “potência”, implicitamente o Plano colocava como imperativa a atuação destacada do Estado, notadamente a grande empresa estatal. A ampla utilização das estatais, a ocupação dos chamados “espaços vazios” por parte delas para o cumprimento das metas contidas no II PND e a descentralização espacial dos investimentos, para o que era indispensável a coordenação e financiamento por parte do Estado, ensejaram críticas veementes na imprensa e nos círculos empresariais contra a “socialização” da economia brasileira.

Outro objeto de desaprovação recorrente à implementação do projeto refere-se ao seu financiamento, realizado por meio da tomada de empréstimos no exterior que expandiram significativamente a dívida pública, fato agravado pelo desperdício de divisas em projetos que se mostraram equivocados, como a Ferrovia do Aço, ou excessivamente morosos, como o Programa Nuclear. No entanto, em compensação, utilizou-se do crédito para sustentar uma alta taxa de investimento, que possibilitou a expansão da capacidade produtiva de bens de capital e de manufaturados, inclusive em tecnologias de ponta. Com o ambiente externo tendo se mostrado menos favorável do que se antecipava, as expansões médias de 6,76% para o PIB e de 6,92% no produto industrial observadas entre 1974 e 1979, embora em níveis inferiores aos observados no período do “milagre” e à própria meta de crescimento constante do II PND, reforçam a percepção de que, face ao objetivo principal de manutenção do crescimento econômico, o desempenho obtido no período foi considerável.

Mais uma questão presente na literatura sobre o período que permanece como alvo de debate é a seguinte: transformou-se o II PND em “letra-morta” em meados de 1976? De fato, após 1976, as preocupações com as políticas de curto prazo, em especial as relacionadas à inflação e ao desequilíbrio das contas externas, ganham proeminência. Além disso, e principalmente, alguns dos projetos do II PND são revistos e adiados ou descontinuados. Isso, no entender de analistas como Lessa (1978) e Macarini (2011), sugeriria que em algum momento ao longo de 1976 o II PND foi sepultado. Em contraponto, outros autores, como Velloso (1977) e Barros de Castro (1985), defendem que ele tenha sido apenas redimensionado àquela altura. Os investimentos necessários para programas integrantes do II PND, afinal, embora em escala menor, continuaram, tanto na área de insumos básicos quanto na área energética. Ademais, como Barros de Castro argumenta “[...] por haver deslanchado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em março de 1979 (BARROS de CASTRO, A., 1985, p. 46).

Com essas considerações, pode-se avaliar a “marcha forçada” da economia brasileira entre 1974 e 1979. É possível conceber que a condução econômica no governo Geisel adotou uma estratégia politicamente racional: a sustentação do crescimento econômico e do otimismo com o mesmo — tratava-se, pois, de não perder a fonte de legitimidade que respaldava o próprio regime militar desde Costa e Silva (FONSECA; MONTEIRO, 2008). Com isso, logrou obter, especialmente nos dois primeiros anos de governo, o apoio da elite e de boa parcela da população (não obstante a derrota eleitoral), para o que contribuíram os reajustamentos salariais. Para Sebastião Velasco e Cruz (1980), o governo Geisel, em meio à crise, teve a pretensão de evitar justamente o que lhe é inerente, isto é, o conflito: “Não é por acaso que o governo Geisel buscou o apoio de todos (a bem da verdade, de quase todos), apelou para a boa vontade de todos (idem) e acabou decolando” (CRUZ, 1980, p. 124).

É possível, no entanto, conjecturar o que teria acontecido no âmbito político caso o governo Geisel adotasse medidas de austeridade que, provavelmente, levariam o País à recessão. Para Lamounier (1994) uma hipótese é que a brecha existente entre as facções militares “teria se ampliado perigosamente, do ponto de vista do governo, se a redemocratização tivesse sido empreendida de maneira mais explícita, ou mais rápida, ou ainda se tivesse coincido com uma freada mais brusca no crescimento econômico” (p. 72). Anteriormente, Castelo Branco assistira impávido à ascensão de seu ministro da Guerra, Artur da Costa e Silva. De maneira distinta, Geisel tratou de não permitir que, novamente, os sorbonistas perdessem o controle sobre a sucessão presidencial (o que, em 1977, ficaria escancarado com a demissão do ministro do Exército, Sílvio Frota, sem prévia consulta ao Alto Comando das Forças Armadas).

A pretensão política primordial de Geisel era, pois, com a institucionalização do regime militar, vale dizer, com reformas que fizessem com que a situação autoritária do país fosse normalizada — em outras palavras, as reformas deixariam o País afim ao ideal sorbonista, isto é, “dentro da lei e da ordem”. Não se pretendia, ao menos não no curto prazo, a transição para um regime democrático, mas sim sua viabilização: a lenta e gradual distensão pressupunha, por um período de tempo, a manutenção do status quo — o controle militar (e sorbonista) sobre o aparelho estatal. Se o governo Geisel optasse por frear o crescimento econômico, fonte de legitimidade do regime, uma possível reação seria, por um lado, a crescente insatisfação popular e o recrudescimento de manifestações contrárias ao regime e, por outro, uma nova ascensão da linha dura como corrente castrense dominante. É difícil, pois, não concordar com Bolívar Lamounier (1994):

Esta, precisamente, é a conexão que parece ter existido entre as estratégias econômica e política do governo Geisel. *Nossa hipótese é que a rigidez autoritária não seria desfeita com sucesso numa situação de forte desaquecimento econômico.* Por mais que o desfazimento daquela rigidez fosse tido como imperativo, esse era um parâmetro a que o governo Geisel teria de estar atento (LAMOUNIER, 1994, p. 72, grifos nossos).

Isso posto, pode-se compreender a estratégia política do projeto de crescimento consubstanciado no II PND como a tentativa de não desencadear um subjogo resultante de uma recessão econômica. Como meio de permanência no poder (para dar vazão ao projeto de distensão), o governo não deixou de lado a repressão, em especial contra os partidos políticos clandestinos de cunho comunista, mesmo em ambiente de crescimento econômico. *Pari passu*, também buscou combater a linha dura, que pretendia o revigoramento do regime e a permanência (o mais possível) dos militares no poder. Com isso, diminuía-se igualmente a probabilidade de um golpe quando da ampliação dos poderes civis da população em geral

Cabe, no entanto, uma consideração quanto à relação do regime militar com a elite capitalista. De fato, os interesses militares podem (e frequentemente o são) distintos dos anseios dos estratos de nível de renda mais alto da população — e, mesmo dentro destes, há também conflitos de interesses concorrentes cuja acomodação é complexa. No caso específico do governo Geisel, isso se verifica claramente com a “rebelião empresarial” de 1976, que ocorre no esteio do desaquecimento econômico ocorrido em 1975 e da percepção, por parcela do empresariado, de que a atuação estatal estava em dissonância com seus objetivos capitalistas, seja por meio da alegada estatização da economia, seja pelas tentativas de minorar a desigualdade de renda.

Na avaliação crítica de Bresser Pereira (1978), aliás, foi justamente a redução relativa da taxa de lucros e de ordenados da burguesia nacional que levou ao colapso da “aliança de classes” desta com a

tecnoburocracia estatal, o que, a partir de 1977, ensejou manifestações mais veementes de retorno à democracia por parte do empresariado brasileiro. Nessa direção, o movimento operário ressurgiu com força na cena política a partir 1978 com questionamentos sobre a proibição das greves, com a reivindicação à negociação de salários, sem intermediação governamental, entre sindicatos e empregadores e com a exigência de maiores remunerações. O desaquecimento econômico tornava ainda mais complicada a já complexa conciliação dos interesses heterogêneos e contraditórios que eram emanados pela sociedade, como bem percebeu Luís Carlos Bresser Pereira:

Se o problema é redistribuir o excedente, qual a legitimidade do governo para arbitrar essa redistribuição? Enquanto se distribuía a prosperidade, nada havia a objetar, mas quando se quer distribuir sacrifícios, por que atribuir essa tarefa a um sistema autoritário em claro processo de erosão de legitimidade política? A burguesia, a tecnoburocracia, os próprios militares fazem perguntas e não encontram respostas. Será correta aceitar a arbitragem do Estado, quando existe o velho mercado para arbitrar? E, na medida em que o Estado deve manter-se no papel de árbitro, como legitimar esse próprio Estado? Podemos continuar pretendendo legitimá-lo através de um processo de transmissão burocrática do poder? (BRESSER PEREIRA, 1978, p. 109).

A frágil base de apoio aos projetos econômico e político constituiu-se, de fato, uma restrição importante durante todo o governo. Ao estabelecer um novo padrão de desenvolvimento e relegar a papel secundário a indústria de bens duráveis, era de se antever a criação de novos conflitos caso a fase de bonança (isto é, de crescimento acelerado do PIB e de sua partilha desigual) arrefecesse — agravados pelo pretendido e, em certa medida, executado programa de desenvolvimento social. Na prática, ademais, as ações empreendidas pelo governo Geisel apresentaram-se antes como aspiração (não obtida) de consenso e concordância com o projeto político do que prática deliberada de cooptação. Ou, nas palavras de Sebastião Velasco e Cruz,

Por não ter decidido claramente por esta ou aquela linha de ação; por tentar contemplar a todos, quando seria inevitável sacrificar alguns, o governo Geisel não conseguiu garantir um apoio sólido à política econômica que propunha, a qual acabou cindindo-se, dilacerada em seus conflitos íntimos e insuperáveis (CRUZ, 1980, p. 124).

Sem dúvida, foi com grande dose de experimentalismo que o projeto Geisel–Golbery foi realizando-se na prática. Existiram sobressaltos e práticas condenáveis no período, como comprovam os emblemáticos casos de tortura e assassinato de, entre outros, Vladimir Herzog e Manuel Fiel Filho. Finalmente, o longo e tortuoso processo para a institucionalização do regime também teve muito de arbitrariedade, em que o “pacote de abril” e a Lei Falcão são exemplares.

Não parece vício teleológico ou atribuição excessiva de voluntarismo, contudo, considerar que a estratégia de crescimento econômico auxiliou Geisel a manter sua própria legitimidade e, com ela, reafirmar sua autoridade para derrotar a linha dura e escolher o seu sucessor, partidário do projeto de distensão “lenta, gradual e segura”. A supressão de alguns dos mecanismos de exceção em 1978, particularmente o AI-5, ademais, aplacou boa parte das principais críticas ao governo. A liberalização política, mesmo com a manutenção das “salvaguardas de emergência”, na prática, normalizava a situação no País. A repressão permanecia como potência, mas, tem razão Arturi (2001), sob novo quadro: o recuo institucional desmoralizaria a “legalidade autoritária” do regime e os defensores do projeto de liberalização. Do lado econômico, em suma, Geisel legou a Figueiredo a difícil missão de enfrentar o déficit do balanço de pagamentos, o cada vez mais preocupante endividamento externo e a inflação em níveis mais altos. Contudo, também deixou como herança a “safra de investimentos do II PND”, com o que, presumivelmente, poderia o País continuar a crescer e o governo seguir com o projeto político de distensão do regime, que, idealmente, pressupunha passar a faixa presidencial a um civil com afinidade aos “ideais da Revolução” .

5 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou contribuir para o debate acerca da racionalidade, tanto política quanto econômica, do governo Ernesto Geisel (1974–1979). A revisão histórica do período militar, através da revisão da literatura consagrada sobre o período aliada a dados conjunturais e fontes primárias possibilitou não só a recapitulação e sistematização de aspectos decisivos da história política e econômica brasileira como também pôde revelar motivações e disputas da cúpula dirigente do País no período.

Grande parte das desaprovações ao II PND envolve a suposta desatenção do governo à gravidade da crise do petróleo e, em decorrência, a extemporaneidade da estratégia de substituição de importações. Outro ponto criticado na literatura é o intervencionismo estatal *per se*, e a tolerância com os níveis mais altos de inflação, fruto da preferência pelos resultados imediatos por parte do governo. Finalmente, um último conjunto de críticas refere-se ao uso político do projeto desenvolvimentista, ora criticado por satisfazer anseios ufanistas e triunfalistas do regime militar, ora por ser meio de cooptação de aliados.

À primeira parte das interpretações, pode-se indagar, entre outras questões, por que um governo que considere o choque do petróleo como algo passageiro optaria por, simultaneamente, buscar alianças comerciais ricas em energia (petrolífera e química) e iniciar projetos de tal monta, e tão longo prazo de maturação, como prospecção de petróleo e hidrelétricas de grande porte? Como compatibilizar volumosos recursos despendidos em projetos que somente (e talvez) longinquamente produziram seus resultados com a ideia de que os administradores tivessem estrita preferência pelo presente sobre o futuro?

Obviamente, os *policy-makers* não são oniscientes e nem a história é feita sem sobressaltos. Por isso, não compreender a “real gravidade” do choque do petróleo é quase um truismo — de fato, quando o futuro vira passado, é mais fácil perceber quão profundas são as crises. No momento em que se as decisões precisam ser tomadas, contudo, são necessárias convicções e direções bem-fundamentadas — vale dizer, uma racionalidade, que em geral engloba considerações políticas e econômicas, dimensões da vida social que precisam ser consideradas em conjunto quando da análise histórica.

Por isso, com as bases teóricas e as informações conjunturais sobre a ditadura militar brasileira, procurou-se analisar criticamente o período, com ênfase nas interações e conflitos entre os diferentes atores políticos e econômicos. A utilização dessa abordagem permitiu que se evidenciasse que a estratégia de crescimento do governo Geisel não era opção populista, neopatrimonialista ou meramente fruto de seus anseios desenvolvimentistas, mas, sim, possuía, além da racionalidade econômica, também racionalidade política quando analisada estrategicamente. Nesse sentido, o exercício interpretativo desse artigo pôde identificar na estratégia de crescimento econômico acelerado proposta com o II PND uma racional tentativa de transformação da estrutura produtiva brasileira, especialmente no tocante à produção de petróleo e às indústrias de insumos básicos e de bens de capital, em que o choque do petróleo foi devidamente considerado.

O projeto desenvolvimentista, ademais, possibilitava que o objetivo maior do governo Geisel, a institucionalização do regime autoritário para que se desse vazão ao projeto de distensão política, fosse perseguido com maior segurança. A estratégia de não transformar o “milagre” em recessão minorava as chances de crescerem insatisfações e a perda da legitimidade do regime militar. Na prática, os resultados foram mais tortuosos do que se previa, com a pretensão de consenso relacionada à distensão política não sendo obtida em virtude dos múltiplos interesses (dos militares da linha-dura, de parcelas da elite, da oposição, dos sindicatos e outros órgãos representativos) contrariados com a desaceleração econômica e com a decisão de modificar estruturalmente a economia, além de a própria liberalização política possibilitar manifestações mais veementes de desaprovação ao governo e ao regime.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992b.

AGUIRRE, Basília Maria Baptista; SADDI, Fabiana da Cunha. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 4., p. 78–98, out./nov. 1997.

ARTURI, Carlos Schmidt. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17., p. 11–31, nov. 2001.

_____. Os “Ideais Traídos” do general Sylvio Frota: as concepções políticas da “linha-dura” militar. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindóia. **Anais...** Águas de Lindóia: Anpocs, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/1EcxU83>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BACHA, Edmar; MALAN, Pedro S. A dívida externa brasileira: do milagre ao fundo. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 199–227.

BAER, Werner. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **SGS** — Sistema gerenciador de séries temporais. Brasília, 2015.

Disponível em:

<<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

BONELLI, Regis; MALAN, Pedro. Os limites do possível: notas sobre o balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Política Econômica**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 353–406, 1976.

BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975–79). Brasília: Imprensa Oficial, 1974a.

CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro (apresentado em seminário na Universidade de Yale em 23/04/1971). In: _____. **O modelo político brasileiro**. v. 5. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993. p. 50–82.

_____. **10 Perguntas para Fernando Henrique Cardoso** — Pergunta 7. Entrevista a Kennedy Alencar. [S.l.], 8 nov. 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wWcgom_har4>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança: 1974–1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 295–322.

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a Liberalização do Regime. Autoritário (1974–1985). **Dados** — Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 115–147, 2005.

CASTRO, Antônio Barros de. Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. In: _____.; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 11–96.

_____.; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Celso. As apreciações do SNI. In: _____.; D’ARAUJO, Maria Celina (Org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 41–61.

_____.; D’ARAUJO, Maria Celina (Org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. **História: Questões & Debates**, Curitiba, n. 40, p. 11–36, 2004.

_____. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 83–106, nov. 2005.

CONJUNTURA ECONÔMICA. **Dilma será o Geisel da democracia?** v. 65, n. 1. jan. p. 14–15, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/22415/21182>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CONSTANTINO, Rodrigo. **Dilma ressuscita Geisel**. 19 maio 2012. Disponível em: <<http://rodrigoconstantino.blogspot.com.br/2012/05/dilma-ressuscita-geisel.html>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Estado e planejamento no Brasil — 1974/1976 (Notas sobre um trabalho de Carlos Lessa). **Estudos Cebrap**, [S.l.], n. 27, p. 104–126, 1980.

_____; MARTINS, Carlos Estavam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da “abertura”. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (Org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 13–61.

CYSNE, Rubens Penha. A economia brasileira no período militar. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 185–226, maio/ago. 1993.

D’ARAÚJO, Maria Celina. Ministério da Justiça, o lado duro da transição. In: CASTRO, Celso; D’ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 21–40.

_____; CASTRO, Celso (Org.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: perspectivas para a democracia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 10., 1986, Campos do Jordão. **Anais...** Campos do Jordão: Anpocs, 1986. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=6225&Itemid=371>. Acesso em: 25 fev. 2015.

FALCÃO, Armando. **Geisel: do tenente ao presidente**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 507–550, dez. 1986.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n.1, p. 28–46, 2008.

_____; MOREIRA, Cássio Silva . O projeto do Governo Goulart e o II PND: um Cotejo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 33, p. 5–37, out. 2012.

FRAGA, Armínio. Governo repete modelo de Geisel, diz Armínio. Entrevista. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 out. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-repete-modelo-de-geisel-diz-arminio-imp-,1086649>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

GEISEL, Ernesto. Discurso perante a Convenção Nacional da ARENA em 15 de setembro de 1973. In: **Discursos 1973**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1973/01/download>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974. In: _____. **Discursos 1974**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1974. p. 38–66. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1974/03.pdf/at_download/file>. Acesso em 15 jan. 2015.

_____. Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974. In: _____. **Discursos 1974**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1974. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1974/03.pdf/download>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. Pronunciamento pela televisão, com informações atualizadas sobre a ação governamental, em 1º de agosto de 1975. In: _____. **Discursos 1975**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1975. p. 139–156. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/27.pdf/at_download/file>. Acesso em 15 abr. 2015.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dados macroeconômicos e regionais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967–1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 233–294.

LAMOUNIER, Bolívar. E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930–94. In: _____; CARNEIRO, Dionísio Dias; ABREU, Marcelo de Paiva. **50 anos de Brasil: 50 anos de Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 1–105.

_____. O “Brasil autoritário” revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 83–134.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974–1976: sonho e fracasso**. 1978. 291 f. Tese (Concurso de Professor Titular)– Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

MACARINI, José Pedro. Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 30–61, jan./abr. 2011.

_____. **Contribuições de Carlos Lessa para o estudo da política econômica no Brasil** — texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 180, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1810&tp=a>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

MALAN, Pedro. S; LUZ, José Alfredo da. O desequilíbrio do balanço de pagamentos: retrospecto e perspectivas. In: CARNEIRO, D. D. (Org.) **Brasil: dilemas da política econômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1977. p. 33–60

MARTINS FILHO, João Roberto. **O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964–1969)**. São Carlos: EdUFSCar, 1995.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do regime militar brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

O’DONNELL, Guillermo A.; SCHMITTER, Phillippe C. **Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies**. Baltimore: Johns Hopkins University, 1988.

PESSÔA, Samuel. **Crise econômica brasileira: causas e perspectivas**. Debate com Carlos Aguiar de Medeiros. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 29 maio 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JZ62f3rnqk8>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

_____. Por que Dilma é o novo Geisel... **Istoé**. 20 abr. 2013. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Brasil/noticia/2013/04/por-que-dilma-e-o-novo-geisel.html>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

SADDI, Fabiana da Cunha. Política e economia no federalismo do governo Geisel. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2., p. 28–46, abr./jun. 2003..

SALLUM JR., Brasília. **Labirintos: dos generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SIMONSEN, Mario Henrique. Nota sobre o problema inflacionário em 1974. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (I-4). Despacho sem data [1974].

_____. Proposição com vistas à instrumentação dos objetivos sociais do II PND — Cap. VI,

Estratégia de Desenvolvimento Social. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (VI-12A). jan. 1975.

_____. A imaginação reformista. In: _____; CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976a. p. 119–150.

_____. Subsídios à programação para 1977. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (X-8A). out. 1976b.

_____. Agenda para despacho com o excelentíssimo senhor presidente da república. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (X-3). set. 1976c.

SKIDMORE, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974–1985. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 27–82.

STEPAN, Alfred. Introdução. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 9–24.

THE WORLD BANK. **World Bank open data**. 2015. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. O governo Geisel: estratégia de desenvolvimento e coordenação da política econômica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 52, n. Especial, p. 15–25, fev. 1998.

_____. **Brasil: a solução positiva**. São Paulo: Abril-tec, 1977.

_____. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 2., p. 133–144, abr./jun. 1998.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968–1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n.2, p. 221–246, abr./jun. 2008.