



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História

ERNESTO GEISEL E O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

PAULO CESAR REBELLO DE OLIVEIRA

BRASÍLIA
2018



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História

Monografia apresentada ao Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em História, sob a orientação da Profa. Dra. Ione de Fátima Oliveira.

Profa. Dra. Ione de Fátima Oliveira
(Orientadora)

Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes
(Membro da banca)

Prof. Dr. Mateus Gamba Torres
(Membro da banca)

BRASÍLIA
2018

À minha avó, Denilze Rebello (in memoriam), por ter sido minha inspiração acadêmica e pessoal. Nada disso seria possível sem a senhora.

RESUMO

O objetivo deste estudo é apresentar as estratégias de desenvolvimento econômico durante o governo Ernesto Geisel, analisando as metas para o desenvolvimento econômico e para o urbano no II Plano Nacional de Desenvolvimento, sob a gestão de Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso, Ministros da Fazenda e do Planejamento, respectivamente. O recorte temporal compreenderá o período de 1974 a 1979, com a análise do projeto de desenvolvimento econômico e urbano durante o período citado.

Palavras-chave: II PND; Ernesto Geisel, desenvolvimento econômico; planejamento urbano.

ABSTRACT

The objective of this study is to present the strategies of economic development during the government Ernesto Geisel, analyzing the goals for economic and urban development in the II National Development Plan, under the management of Mário Henrique Simonsen and João Paulo dos Reis Velloso, Ministers of Finance and Planning, respectively. The temporal cut will comprise the period from 1974 to 1979, with the analysis of the project of economic and urban development during the mentioned period.

Keywords: II PND, Ernesto Geisel, economic development; urban planning.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 O GOVERNO GEISEL: ASPECTOS GERAIS.....	4
2 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO (1974-1979)	9
3 A SOCIEDADE E A URBANIZAÇÃO	14
4 O SOCIAL E O URBANO NO II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	19
CONCLUSÃO.....	27
FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	29

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar as políticas socioeconômicas do governo Geisel (1974-1979), buscando demonstrar a relação entre as políticas de desenvolvimento econômico e o planejamento urbano e social, presentes no II Plano Nacional de Desenvolvimento, doravante II PND, apresentado ao final do ano de 1974.¹ Nesse sentido, buscaremos apontar os principais aspectos tratados no texto do II PND. A pesquisa tratou de correlacionar as diretrizes apontadas por Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso, Ministros da Fazenda e do Planejamento, respectivamente, em um momento de severa crise econômica internacional, mas cujas políticas internas espelhavam o cenário vivido à época.

Este estudo buscará apresentar as principais diretrizes econômicas adotadas pelo governo Ernesto Geisel, tendo como foco a questão urbana. Para isso, o primeiro capítulo do trabalho abordará o cenário internacional desde a ascensão de Ernesto Geisel (1974), demonstrando a singularidade do momento em decorrência das crises do petróleo e a instabilidade no Oriente Médio durante os anos 1970. O cenário interno também será estudado para demonstrar que a instabilidade não se resumia apenas ao que era vivido no âmbito externo, mas também era produzido devido às práticas político-repressivas adotadas pelo DOI-CODI, especialmente na execução do jornalista Vladimir Herzog e do operário Manoel Fiel Filho.

As mudanças sociais e políticas – especialmente a política de distensão do seu governo – também serão objetos de análise tendo em vista a formação da sociedade brasileira desde o governo Médici e o chamado “milagre econômico”. O Banco Nacional de Habitação, criado durante o governo Castello Branco (1964-1967), também será apresentado como um projeto inovador e o primeiro criado com o objetivo de promover o desenvolvimento habitacional brasileiro, programa este expandido pelos governos subsequentes, especialmente durante os anos do governo Geisel.

A discussão econômica abordará de forma crítica o projeto de desenvolvimento vigente no Brasil durante o governo estudado, apresentado no formato da fonte deste trabalho, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, como a marca principal da política de desenvolvimento econômico brasileiro. O processo de industrialização, o esgotamento do modelo iniciado por Juscelino Kubitschek e as principais metas deste projeto serão analisadas no capítulo dois, bem como um breve apontamento sobre a política nacionalista aplicada pela

¹ Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, p. 5.

equipe econômica de Ernesto Geisel. A queda do crescimento do PIB e o fim do “milagre econômico” são levantados no capítulo a partir do impacto interno e externo, demonstrando a correlação entre as ações tomadas nos dois âmbitos.

O terceiro capítulo apontará aspectos sociais e urbanos, tendo em vista que os anos 1970 foram um marco no crescimento populacional e na transformação da sociedade brasileira em majoritariamente urbana. Dessa forma, buscar-se-á correlacionar a esfera internacional, econômica e social com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, apresentando o cenário econômico herdado e a implementação das novas políticas em um “universo de profecias sinistras que vão da estagnação inflacionária a depressão econômica arrasadora”². O pronunciamento de Geisel ao tratar do plano aponta que buscaria

[...] impulsionar novos programas e projetos previstos no II PND, os quais transformarão, econômica e socialmente, áreas antes marginalizadas e estagnadas e darão densidade econômica a vazios de homens e de riquezas, sem os perigos da depredação do valioso patrimônio de nossos recursos naturais. Em outras dimensões da estratégia do desenvolvimento nacional, continuar-se-á a construir toda uma comunidade moderna: no campo setorial, através de atividades novas, tecnologicamente mais avançadas ou economicamente mais eficientes, tanto na indústria como na agropecuária; no desenvolvimento urbano, pela humanização das cidades, sobretudo dos grandes e cada vez mais inóspitos aglomerados metropolitanos; socialmente, enfrentando com objetividade as disparidades flagrantes da distribuição da renda, as exigências da expansão progressiva das oportunidades do emprego, as necessidades impostergáveis de melhoria contínua dos índices nacionais de educação, saúde, habitação, trabalho e treinamento profissional, previdência e assistência social.³

O plano foi aplicado como medida majoritariamente econômica, abarcando áreas correlatas como desenvolvimento urbano, social e meio ambiente, e tinha como principal questão a continuidade da política do modelo de substituição de importações, ainda que o contexto internacional se apresentasse instável. Ou seja, o II PND buscaria reorientar políticas nas mais diversas áreas e implementar outras, como apontado pelo trecho supracitado. Uma característica presente no plano é a abrangência dos temas, partindo da ocupação do espaço brasileiro até questões de economia política internacional, demonstrando a complexidade e importância dos temas na minimização da distância entre os países desenvolvidos e o Brasil.

² Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, p. 5.

³ **Op. cit.**, pp. 7-8.

O quarto capítulo se dedicará aos aspectos sociais e urbanos do plano. Intitulado “Desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio-ambiente”, a segunda parte do II PND aborda amplamente os aspectos futuros da questão urbana, realizando projeções para o ano de 1980.

Desta forma, este estudo apresentará as principais características econômicas, sociais e urbanas da época, demonstrando a correlação entre a estrutura política, econômica e social, como fontes importantes para a compreensão do regime vivido à época. O II PND influenciou os projetos de Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) entre 1975 e 1977.

1 O GOVERNO GEISEL: ASPECTOS GERAIS

O governo Ernesto Geisel foi marcado pelo processo de abertura lenta, gradual e segura, sendo essa classificação utilizada pelo próprio general. No entanto, era inviável pensar que o aparente clima de relativa liberdade política e social marcaria o retorno à democracia e estabilidade política. O referido governo promoveu atos de repressão, como o “Pacote de Abril”⁴, o assassinato de Vladimir Herzog⁵ e, como apresentado por Matias Spektor, através do *Memorandum from Director of Central Intelligence Colby to Secretary of State Kissinger*⁶, a política de perseguição política e assassinatos continuaria, com a autorização prévia do General João Batista Figueiredo, seu sucessor na presidência da República em 1979.

Reis Filho⁷ levanta a questão da abertura política a partir das diferentes construções ontológicas ali presentes, especialmente no que se refere ao exercício da polícia política (a qual continuava atuando na destruição de eventuais focos subversivos). O autor avalia que a demissão general Ednardo D’Ávila, comandante do II Exército, foi um marco no processo de abertura iniciado com a eleição de Geisel, em 1974. No entanto, em contraposição, o *Memorandum* apresenta outra face do novo governo militar.

O referido documento, datado de 11 de abril de 1974, apresenta o encontro entre os generais Ernesto Geisel e Milton Tavares de Souza, e a decisão da continuidade da política de execução sumária em alguns casos e com determinadas condições, estando presente, ainda, o chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), João Batista Figueiredo. Nesta reunião, General Milton afirmou que 104 pessoas foram assassinadas no ano anterior, tendo Figueiredo apoiado a continuidade desta política. Geisel concordou com a manutenção da política de execuções sumárias, mas aplicada apenas aos subversivos mais perigosos e com o aval do Figueiredo, o qual deveria analisar e permitir que a execução fosse, de fato, realizada.

Ou seja, ainda que o governo apresentasse uma política de distensão, notamos que a repressão, ainda que tivesse sofrido uma redução, não deixou de ocorrer, materializada nas mortes de Vladimir Herzog e Manoel Fiel Filho. Esta fonte representa, no que se refere à dinâmica do governo Geisel, uma ruptura na qual o processo de abertura e distensão foi, na

⁴ Pacote de Abril. Disponível em <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/PacoteAbril>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

⁵ Vladimir Herzog. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/vladimir-herzog/index.html>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

⁶ *Memorandum from Director of Central Intelligence Colby to Secretary of State Kissinger*. Washington, April 11, 1974. Disponível em <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve11p2/d99?platform=hootsuite>>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

⁷ REIS FILHO, Daniel Aarão. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. p. 42.

verdade, levado a cabo, mas com a continuidade das constantes violações de direitos humanos que marcaram o regime militar.

Fausto⁸ analisa o “Pacote de Abril”, adotado em 1977, como uma alternativa utilizada pelo governo após a crise entre os poderes Executivo e Legislativo, levando a não aprovação das alterações constitucionais pela falta da maioria necessária de dois terços. Dessa forma, houve o fechamento do Congresso – através da entrada compulsória em recesso – e as reformas desejadas foram realizadas. Entre as medidas mais importantes, aponta Fausto, estão a criação dos senadores biônicos, tornando mais difícil a vitória da oposição (MDB) e a ampliação dos efeitos da Lei Falcão.⁹

No cenário econômico, após o governo Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o cenário econômico brasileiro passou da era do chamado “Milagre Econômico”, com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da esfera de 11,2%, entre os anos de 1968 e 1973, chegando a atingir o patamar de 14% no último ano do governo Médici, para um período de queda no crescimento da economia nacional.¹⁰ Durante o governo Geisel, o otimismo do ministro da Fazenda, Delfim Netto, foi substituído pelo pragmatismo econômico de Mário Henrique Simonsen, refletindo uma postura mais conservadora quanto ao desenvolvimento econômico brasileiro.

O cenário político, econômico e social, desde 1964, nas palavras de Reis Filho¹¹, foi capaz de mudar a partir da instauração da ditadura, pois o projeto de João Goulart – nacionalista, baseado em alianças com as classes trabalhadoras e visando as “reformas de base” – foi superado e, em seu lugar, instalou-se um regime político contra a proposta de governo do presidente deposto. Luna e Klein¹² abordam as mudanças sociais que ocorreram durante os 21 anos de governos militares no Brasil. Entre as mais importantes, os autores apontaram o processo de industrialização acompanhada da intensa urbanização, gerando o mais intenso processo de mobilidade espacial da história do Brasil. Para atender a alta demanda por moradias nas zonas metropolitanas, o governo do general Castello Branco

⁸ FAUSTO, Boris; FAUSTO, Sergio. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994, p. 420.

⁹ Restrição de informações propagadas nas propagandas eleitorais televisivas. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/lei-falcao-silencia-a-campanha-eleitoral>>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

¹⁰ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. 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**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989, p. 233-294.

¹¹ REIS FILHO, Daniel Aarão. A ditadura faz cinquenta anos: história e cultura política nacional-estatista. In REIS FILHO, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (Ed.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 9.

¹² LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. Mudanças sociais no período militar (1964-1985). **A Ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do Golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, pp. 56-57.

(1964-1967) criou em agosto de 1964 o Banco Nacional de Habitação, que tinha como objetivo o desenvolvimento de um programa de saneamento e habitação. No entanto, não há que se concluir que os projetos de desenvolvimento social e urbano alcançaram o sucesso esperado. Entre os anos 1960 e 1970 houve um aumento de tamanho das favelas e de áreas invadidas e, como política para prevenção deste problema urbano, o governo adotou a política de remoção, a qual consistia em transferir os moradores para novos núcleos habitacionais com péssima estrutura e longe dos polos de emprego.

No cenário político, a ditadura passaria a desfrutar de certa abertura a partir de 1974. Napolitano¹³ caracteriza Ernesto Geisel como o autocrático que iniciou o processo de transição política, consolidada pelo seu sucessor, João Baptista Figueiredo. O autor prossegue analisando a liberalização do regime com o seu “mentor” e, ao analisar os dados, aponta que não é possível falar em democracia, pois durante seu governo 39 opositores desapareceram, 42 pessoas foram mortas pela repressão, além do fechamento do Congresso Nacional através do “Pacote de Abril”. O antecessor de Geisel, o general Emílio Garrastazu Médici, possuía 82% de aprovação segundo uma pesquisa do IBOPE¹⁴ – além do crescimento econômico já citado. Dessa forma, Geisel seria o herdeiro de uma situação, em tese, favorável ao regime. Geisel, quando candidato, não era o favorito de Médici à sucessão presidencial, e por essa razão, este indagou à cúpula se Golbery do Couto e Silva e o candidato oficial (Geisel) ainda eram próximos, já que o retorno do “grupo castelista” (também conhecido como “Sorbonnista”) poderia acarretar no fim do aparato repressivo bem como na dissolução gradual do regime. O governo Geisel é comumente associado ao processo de abertura política, classificada por ele como lenta, gradual e segura. Segundo Codato¹⁵, no governo Geisel ocorreu uma ruptura na dominância exercida pelos generais da linha-dura desde o governo Costa e Silva. No entanto, prossegue, houve períodos de maior e menor violência política em razão de um caráter ora mais instrumental ou conjuntural, demonstrando a dificuldade de Geisel para controlar todas as variáveis do período de abertura.

Nesse contexto, o II Plano Nacional de Desenvolvimento foi produzido. O documento é dividido em quinze capítulos e quatro partes, notadamente: 1) Desenvolvimento e grandeza: o Brasil como potência emergente; 2) Grandes temas de hoje e de amanhã; 3) Perspectivas: o Brasil no fim da década; e 4) Ação para o desenvolvimento. Este trabalho analisa as propostas

¹³ NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. São Paulo: Editora Contexto, 2014, pp. 233-234.

¹⁴ GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014, p. 21.

¹⁵ CODATO, Adriano Nervo. **História política recente no Brasil (1974-2002)**, p. 12.

das duas primeiras partes, tendo em vista que o objetivo foi avaliar as políticas econômicas e sociais para o Brasil em um contexto de crise externa e a busca do desenvolvimento nacional.

A redação do II PND assegurou em suas palavras iniciais que o objetivo do plano era manter a busca pelo desenvolvimento, conforme o projeto da “Revolução”. Avaliou as dificuldades a serem enfrentadas para manter o alto índice de desenvolvimento alcançado nos governos anteriores, com apelo à união nacional em torno de um objetivo comum: o desenvolvimento social. Segundo as estratégias do II PND, o papel do mercado consumidor interno – uma via de mão dupla, ou seja, produção e consumo – seria fundamental na consolidação do mercado de consumo amplo. Também afirmava ser insustentável crescer a 10% ao ano com a mesma estrutura em razão do superaquecimento de alguns setores da indústria nacional.¹⁶ Bresser Pereira, ao analisar a crise de 1974, conclui que, assim como ocorreu em 1962, houve a reversão do ciclo econômico em razão do sobre investimento da indústria de bens de consumo (especialmente duráveis) em vista do poder de compra da classe média. Sobre a fase de expansão, aponta que:

[...] tanto os salários quanto os lucros estão crescendo, mas estes crescem mais rapidamente. Em consequência, de um lado a produção de bens de capital tende a crescer mais depressa do que a produção de bens de consumo, provocando uma crise de desproporção no momento em que as empresas produtoras de bens de capital não encontram mais mercado para suas máquinas e equipamentos (é claro que a própria indústria de bens de capital pode se constituir em mercado para si própria, mas os limites desse processo são óbvios).¹⁷

Ou seja, ocorreu uma crise de produção de bens de consumo. Ainda que tenha ocorrido a busca pelo escoamento dos produtos via mercado interno, os limites impostos pelo poder de compra do cidadão médio impediram o consumo “adequado” da produção gerada pelo ritmo dos salários e dos lucros.

No que se refere ao desenvolvimento social e urbano, o documento apresentou uma clara ruptura com a teoria de “esperar o bolo crescer”, de Delfim Netto.¹⁸ São diagnosticados problemas referentes ao processo de distribuição de renda. Os principais objetivos apontados pelo projeto eram o aumento substancial da renda real para todas as classes sociais e a redução substancial da pobreza absoluta. No cenário urbano, foram dispostos problemas

¹⁶ Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, p. 29.

¹⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira**. Uma Introdução Crítica. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 119.

¹⁸ Modelo de acumulação proposto pelo economista Delfim Netto. Neste modelo, haveria aumento da produtividade superior ao aumento populacional.

referentes às distorções na distribuição espacial das cidades – especialmente no litoral – além dos problemas de equilíbrio social e qualidade de vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro. A disparidade entre a mão de obra empregada na indústria do Sudeste em comparação com a das metrópoles nordestinas também foi apontada como crescente. Nesse sentido, foram estabelecidas metas com vistas ao processo de desconcentração intra-regional, ao planejamento de um Programa de Investimentos em Desenvolvimento e ao uso de fundos de desenvolvimento urbano, além de outros mecanismos como o Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI) e o capital do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Em síntese, o II Plano Nacional de Desenvolvimento buscou aplicar Cr\$ 110 bilhões (cento e dez bilhões de cruzeiros) em desenvolvimento social e urbano e Cr\$ 439,4 bilhões (quatrocentos e trinta e nove bilhões e quatrocentos milhões de cruzeiros) em infraestrutura econômica.

Dessa forma, o governo Geisel apresentou características de continuidade política, como a repressão e os desaparecimentos forçados, ao passo que iniciou antagonicamente o processo de flexibilização política, apresentada como lenta gradual e segura. Na esfera econômica, buscou promover o crescimento da indústria de base e do setor energético na esteira do “milagre econômico”, mas se deparou com um cenário internacional instável, o qual afetou consideravelmente a condução da política econômica durante o seu governo. Na esfera social e urbana, o governo Geisel conseguiu atingir níveis recordes de construção habitacional. Dando continuidade ao projeto iniciado pelo governo Castello Branco, o governo Geisel ampliou os programas habitacionais e criou outros programas de desenvolvimento social e urbano, como apresentado no II Plano Nacional de Desenvolvimento, ainda que problemas econômicos de natureza externa e interna pudessem afetar a meta estipulada.

2 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO (1974-1979)

Ao analisar o projeto econômico materializado no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), é fundamental compreender as perspectivas desenvolvimentistas dos principais articuladores do projeto e, conseqüentemente, da política implementada pelo governo. Nesse sentido, este capítulo versa sobre a formação da política econômica no governo Geisel a partir da atuação do chefe do Poder Executivo e dos ministros da Fazenda e do Planejamento, Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso, respectivamente.

Ao assumir o governo em 1974, a economia brasileira encontrava-se com a inflação reprimida e sobre controle de preço.¹⁹ O II PND seria aplicado independente da crise do petróleo e que o mesmo não deve ser entendido como uma simples resposta à crise estrutural vivida pelo regime, como defende Boarati²⁰, mas como a compilação de objetivos voltados ao desenvolvimento nacional, tendo como base o pronunciamento de Geisel, durante reunião ministerial de 10 de setembro de 1974.²¹

O II PND foi submetido ao Congresso Nacional em 1974, sendo uma prática estabelecida em 1969, no Ato Complementar nº 43, com vistas a definir as diretrizes da nova política de desenvolvimento econômico.²² No entanto, a aprovação do documento no ano de 1975 ocorreu em meio à crise financeira e à queda do crescimento das exportações. Giambiagi defende que o II PND foi fundamental para a consolidação da industrialização no Brasil, mas aponta que uma das conseqüências negativas deste modelo de desenvolvimento adotado foi o aumento dos custos dos financiamentos, gerando a elevação da dívida externa. O autor prossegue analisando a alternativa tomada pelo governo Geisel no II PND, apresentando o documento como uma tentativa em desenvolver o país através da liquidez externa (originária dos petrodólares²³ que foram depositados pelos exportadores de petróleo) buscando aplicá-los em programas de investimento liderados por empresas estatais. Sobre a viabilidade dessa política, aponta que:

¹⁹ FRAGELI CARDOSO, Renato. Política econômica, reformas institucionais e crescimento: a experiência brasileira (1945-2010). In GIAMBIAGI, Fabio et al. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2013, p. 187.

²⁰ BOARATI, Vanessa. A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2003, p. 36.

²¹ Brasil (1974). II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília: Imprensa Oficial, pp. 8-9.

²² Ver <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-43-69.htm> Acesso em 24 de outubro de 2018.

²³ GILPIN, Robert; GILPIN, Jean M. A economia política das relações internacionais. Brasília: Editora UnB, 2002, pp. 344-347.

um período recessivo, acompanhado de queda de salário real no curto prazo, poderia gerar nostalgia em relação ao *milagre* observado quando a linha-dura do regime conduziu o país, com potencial de comprometer o projeto de abertura política; agradava às mentes nacionalistas hostis a um modelo industrial baseado em multinacionais; apresentava racionalidade econômica, devido às baixas taxas de juros internacionais e à perspectiva, no longo prazo, de correção estrutural da dependência de importações.²⁴

Vidal Luna²⁵ apresenta o plano de desenvolvimento do governo como uma forma de conciliar o projeto político de abertura lenta, gradual e segura, mantendo dessa forma o alto nível de crescimento aliado ao processo de abertura política, buscando demonstrar a correlação entre o processo de desenvolvimento industrial com a, em tese, vontade política de flexibilização econômica.

Durante o governo Ernesto Geisel, o modelo de desenvolvimento adotado foi o de industrialização a partir da substituição de importações (ISI), tendo em vista que o país, sob o seu governo, encontrava-se totalmente dependente do petróleo o qual sofreu forte aumento de preços no mercado internacional durante o Choque do Petróleo. Dessa forma, abordaremos os principais aspectos do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro durante o período. Como aponta Giambiagi, existiam três possibilidades de ajuste externo – em relação à dependência – que poderiam ser adotadas pelo governo, notadamente:

(1) atrelar o crescimento do PIB às condições gerais do mercado internacional, permitindo um crescimento maior somente nos períodos favoráveis à geração (via exportações) e/ou à captação (via endividamento) de divisas pelo país; (2) promover o ajuste externo através de preços relativos (desvalorização cambial), o que permite o crescimento econômico somente se este for liderado pelo aumento das exportações líquidas (e, portanto, pela redução da absorção interna); (3) buscar a superação da dependência externa, investindo na ampliação da capacidade de produção doméstica de bens de capital e petróleo, o que, indiretamente e a longo prazo, contribuiria para reduzir também a dependência financeira.²⁶

²⁴ Renato Fragelli Cardoso. Política econômica, reformas institucionais e crescimento: a experiência brasileira (1945-2010). In GIAMBIAGI, Fabio et al. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2013, p. 188.

²⁵ VIDAL LUNA, Francisco; KLEIN, Herbert. Transformações econômicas no período militar (1964-1985). In REIS FILHO, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (Ed.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 85-87

²⁶ HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André Arruda. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2005, pp. 78-79.

O autor prossegue afirmando que o II PND foi adotado como plano de ajuste estrutural e visava, como apontou o próprio projeto, desenvolver o Estado brasileiro a partir de políticas econômicas pautadas no investimento público e privado. Carneiro Netto²⁷ busca analisar o diálogo entre Geisel e o Ministério da Fazenda, afirmando que não houve muita margem de manobra para a equipe de Simonsen, pois Geisel, apesar da confiança em Simonsen, não foi capaz de dar carta branca para o que o ministro atuasse de forma autônoma e promovesse o aperto monetário e fiscal necessário. Nas palavras do autor: para um ajuste estrutural da economia brasileira. Essa situação, conclui, não existia consenso acerca das estratégias que deveriam ser tomadas pelo governo na solução dos problemas econômicos.

Gilpin²⁸ afirma que o objetivo principal da política nacionalista no campo da política econômica internacional foi determinado pelo fato de que a indústria era necessariamente positiva em todos os campos econômicos, promovendo, dessa forma, o desenvolvimento. O autor também associa a indústria com autossuficiência política sendo, por fim, a base do poder militar e fundamental para a segurança nacional. Esta perspectiva foi considerada a responsável pelo desenvolvimento para explicar o funcionamento da diplomacia econômica durante o período analisado.

José Serra²⁹ avalia o II Plano Nacional de Desenvolvimento como o mais ambicioso projeto de desenvolvimento econômico com vistas à mudança da estrutura do Estado desde o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Salienta o sucesso das políticas de substituição de importações, mas defende que esteve longe de produzir os mesmos efeitos que o plano do governo Kubitschek, tendo saldo positivo também no que se refere à indústria doméstica. Velloso³⁰ também busca analisar o plano e, a partir do comentário supracitado, acrescenta que a mensagem fundamental do plano era a procura pelo ajuste econômico durante o período da crise do petróleo através da mudança do parque industrial brasileiro e da transformação da deficitária balança de pagamentos brasileira em superavitária.

Cunha³¹ aponta uma situação paradoxal no que se refere ao planejamento econômico praticado pelo governo Geisel, quando analisada a política econômica internacional de seu

²⁷ CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In ABREU, Marcelo de P. et al. (Ed.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989, p. 252.

²⁸ GILPIN, Robert; GILPIN, Jean M. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: UnB, 2002, p. 51.

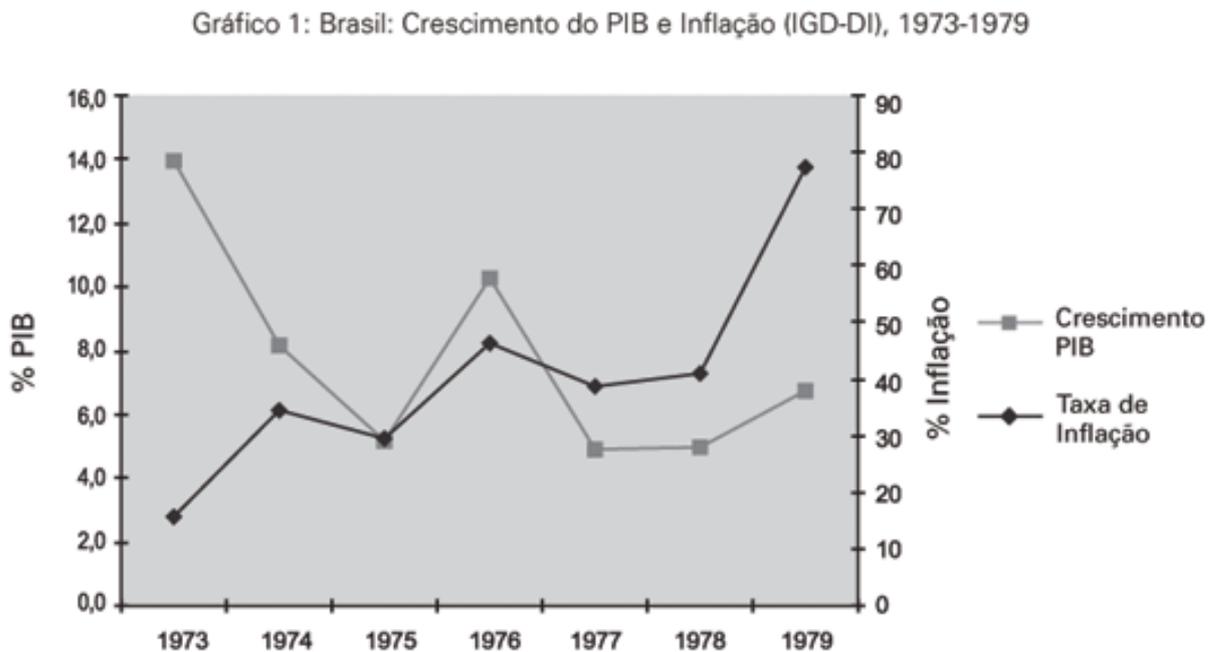
²⁹ SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 2, pp. 23-24 e 119-120, 1982.

³⁰ VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O último trem para Paris**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, v. 89, 1986, pp. 288-293

³¹ CUNHA, Raphael Coutinho da; FARIAS, Rogério de Souza. Brazil's international economic relations under Geisel (1974-1979). In **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 46-69, 2011, p. 47.

governo. Se por um lado a diplomacia econômica buscava autonomia e segurança econômica em razão da instabilidade do sistema internacional, por outro lado o modelo de desenvolvimento interno era voltado para a dependência externa do Brasil, principalmente do petróleo. Tal dependência acabou gerando um forte impacto na política econômica brasileira durante o período conhecido como Choque do Petróleo.³²

Giambiagi³³ discute o processo de implementação do II PND e afirma que no ano de apresentação do Plano, 1974, a economia encontrava-se ainda em ritmo acelerado em decorrência do Milagre Econômico, com a inflação controlada em razão da contenção dos preços. O gráfico 1 demonstra o crescimento do Produto Interno Bruto e da Inflação durante o último ano do governo Médici até o último ano do mandato de Ernesto Geisel:



Fonte: FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. In *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 1, p. 41, 2008.

No gráfico anterior é notável a equiparação entre o PIB e a inflação no período em 1975, representando o constante declínio do “milagre econômico”. Em 1976, há retorno no crescimento econômico, mas com o segundo maior nível inflacionário do período coberto pelo gráfico. Nos anos subsequentes, a taxa de inflação superou o crescimento, sendo

³² O Primeiro Choque do Petróleo ocorreu durante a Guerra do Yom Kippur, entre Israel e uma coalização de países árabes liderada pelo Egito e pela Síria, durante a qual os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo aumentaram de forma significativa o preço deste insumo.

³³ HERMANN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André Arruda. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2005, pp. 187-188.

possível concluir que embora o crescimento não tenha sido ínfimo (entre 4% e 6% a.a.) representou uma queda considerável daquele alcançado pelo governo anterior. As razões para o baixo crescimento e o aumento da taxa de inflação ocorreram devido à dinâmica internacional a partir da crise do petróleo e a flexibilização cambial.

Dessa forma, podemos inferir que a política econômica do governo Geisel encontrou diversos obstáculos para ser colocada em prática – nos níveis interno e externo – e seus efeitos positivos foram sentidos durante os primeiros anos de seu governo, em razão do controle cambial e da taxa de inflação, bem como a contenção dos efeitos internacionais da crise do petróleo. No entanto, como apontado no II PND, o Brasil não poderia mais crescer no mesmo ritmo que o governo anterior.

3 A SOCIEDADE E A URBANIZAÇÃO

Ao analisar a questão demográfica no Brasil é necessário ter em mãos dados econômicos e sociais, tendo em vista a correlação entre as duas áreas.³⁴ Na segunda metade do século XX, o Brasil vivenciou um rápido processo de migração urbana. Segundo Mello e Novais³⁵, 24% da população rural do Brasil em 1950 de um total de 51.151.629 habitantes migrou para cidades ao longo dos anos de 1950, isto é, cerca de oito milhões de pessoas. Na década de 1960, foram cerca de 14 milhões, e 17 milhões de habitantes migraram para as áreas urbanas nos anos de 1970.

Como aponta Luna e Klein³⁶, mudanças sociais ocorreram a partir da rápida industrialização e do constante processo de urbanização, os quais geraram um processo de mobilidade social na história do Brasil, marcado pelo surgimento de uma nova elite empresarial e gerencial, em uma sociedade com características agrícola e com baixo padrão educacional. Com o crescimento das cidades, principalmente as capitais das unidades federativas, logo após a instauração do Regime Militar, o governo do Marechal Castelo Branco (1964-1967) criou em agosto de 1964 o Plano Nacional de Habitação e fundou o Banco Nacional de Habitação, que teve o Sistema Financeiro de Habitação como principal gerador de recursos para a execução do plano de expansão de moradias. O projeto para a construção e aquisição de habitações a partir da iniciativa pública pode ser considerado o maior do Brasil até 1998.³⁷ A repercussão na economia foi positiva, pois gerou o aquecimento da indústria da construção civil, dinamizou a oferta de empregos, utilizando parte da mão de obra recém-chegada aos centros urbanos, bem como estimulou a poupança. Nesse sentido, Azevedo³⁸ interpreta o BNH como uma instituição do governo que visava o desenvolvimento urbano brasileiro. O autor também aponta a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) como forma de equacionar demandas sociais por áreas habitacionais existentes desde o final da década de 1950.

³⁴ ALVES, José Eustáquio Diniz; BRUNO, Miguel AP. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica. In **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, v. 18, 2006, pp. 2-4.

³⁵ MELLO, JOÃO Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In SCHWARCZ, Lilia (org.). **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia da Letras, 1998, p. 581.

³⁶ LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert. Transformações econômicas no período militar (1964-1985). In REIS FILHO, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (Ed.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014, p. 66.

³⁷ SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. 1999.

³⁸ DE AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. In **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988, p. 110.

O BNH foi responsável por cerca de ¼ das habitações construídas no Brasil entre o período de sua criação e posterior extinção em 1986.³⁹ É importante notar que as diretrizes econômicas e políticas se relacionavam, tendo como principais objetivos:

- a) coordenação da política habitacional e do financiamento para o saneamento; b) difusão da propriedade residencial, especialmente para as classes menos favorecidas; c) melhoria do padrão habitacional e eliminação das favelas; d) redução do preço da habitação; e) melhoria sanitária da população; f) estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento; g) aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, de material de construção e de bens de consumo duráveis; h) aumento da oferta de emprego, visando a absorver mão-de-obra ociosa não especializada; i) criação de polos de desenvolvimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais.⁴⁰

A organização do BNH teve três fases, sendo elas: a primeira foi a fase de estruturação do banco (1964-1967); a segunda (1967-1971) marcou a efetiva entrada do sistema no mercado de habitações, tendo como principal gestor financeiro o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Por fim, a terceira fase se iniciou em 1971, momento no qual se tornou uma empresa pública de financiamento habitacional, passando a atuar de forma mais ativa e expansiva, tendo como principal impacto o desenvolvimento das zonas periféricas das grandes cidades.

Ao suscitar o debate historiográfico sobre o BNH, Medeiros⁴¹ discute se o banco se afastou do seu propósito de aquisição e construção habitacional e passou a se dedicar a outras demandas urbanas, tais como saneamento e transporte. A autora afirma que o BNH também atuou em diversas áreas de infraestrutura e integração urbana, pautando-se na criação do Programa de Financiamento para Saneamento (Finansa), em 1968, que seria o modelo para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), criado no ano de 1970. O BNH, portanto, passou a atuar em áreas voltadas a polarização regional, uso do solo urbano, integração da comunidade, saneamento, levantamento de dados para o menor custo das habitações, além da descentralização destas políticas.

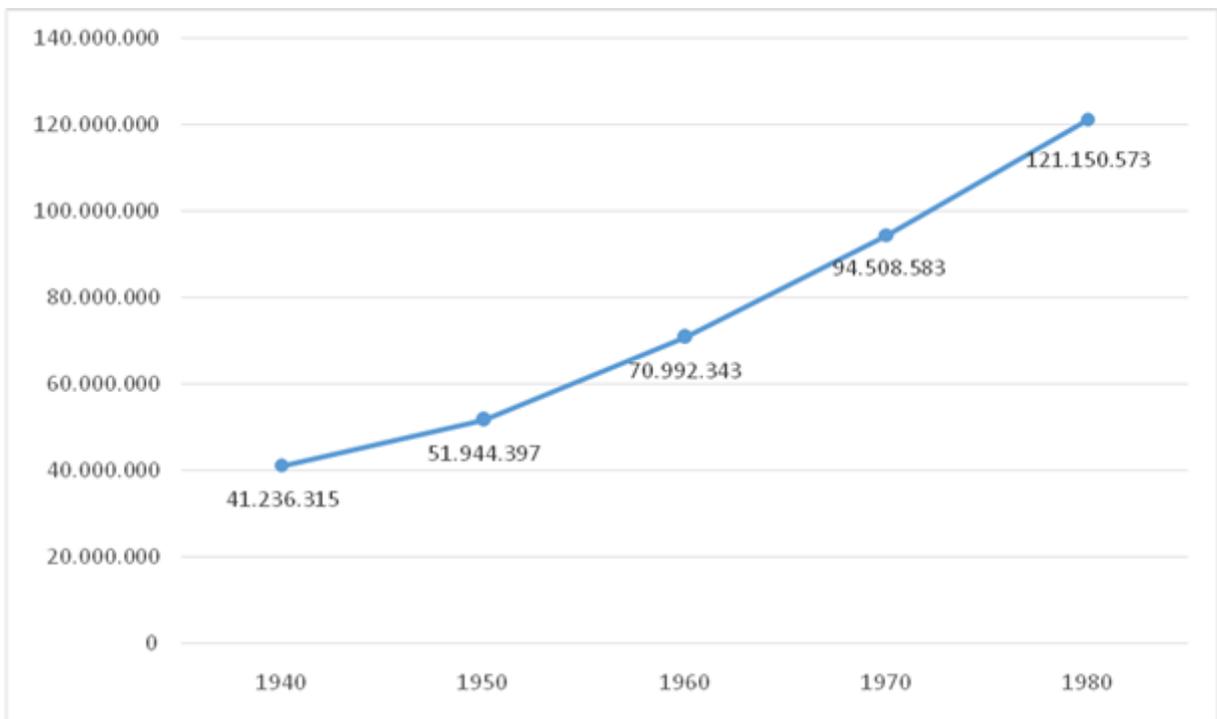
³⁹ MEDEIROS, S. R. F. Q. BNH: outras perspectivas. In **Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade**. 2010, pp. 1-2.

⁴⁰ Fundação Getúlio Vargas. **Banco Nacional de Habitação**. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>> Acesso em: 19 de novembro de 2018.

⁴¹ MEDEIROS, S. R. F. Q. BNH: outras perspectivas. In **Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade**. 2010, p. 9.

Durante o governo Geisel houve a reorganização do projeto social e urbano brasileiro. A criação do Conselho de Desenvolvimento Social em 1974 representou o marco na nova estratégia do governo ao tratar da temática dos programas habitacionais. O Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e o programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM) também compuseram a política habitacional do governo Geisel. Ao analisar os dois programas, podemos notar que as críticas voltadas ao PROFILURB foram de caráter econômico e social, como a formação de “favelas organizadas” e pouco volume de obras. O FICAM representou a extensão do PROFILURB para as camadas mais baixas da sociedade, pautando-se na autoconstrução como alternativa aos programas anteriormente desenvolvidos, sobre o qual atuava de forma articulada. Ou seja, o desenvolvimento de outro programa de habitação não implicou a substituição do já existente, evidenciando a remodelação dos projetos habitacionais.⁴²

Gráfico 2: População residente, 1940-1980 (IBGE)



Fonte: IBGE. **Tendências Demográficas: Uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000.**

⁴² DE MELO, Marcus André BC. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. In *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, v. 2, n. 1, 2008, p. 3.

O BNH foi classificado não apenas como o órgão central da política urbana brasileira, assim como estava estritamente ligado à produção de empregos na área da construção civil.⁴³ No entanto, o sistema foi incapaz de solucionar as demandas habitacionais apresentadas pela população de menor renda, sendo necessário desenvolver posteriormente novos programas urbanos entre os anos 1970 e 1980, notadamente o PROFILURB, PRO-MORAR e o João de Barro.⁴⁴ Sobre este aspecto, a análise de Medeiros⁴⁵ conclui que houve o abandono do viés habitacional em detrimento da perspectiva econômico-financeira, uma vez que as políticas de financiamento deixaram a população de baixa renda à margem do projeto em áreas pouco valorizadas, distantes dos centros urbanos e com pouca ou nenhuma infraestrutura.

Dessa forma, notamos que a questão econômica nunca esteve desvinculada da perspectiva habitacional e, sendo assim, como não poderia deixar de ser, a natureza econômica da produção de habitações estava inteiramente correlacionada com a criação de empregos e, conseqüentemente, aquecimento da economia através do consumo com vistas ao desenvolvimento nacional proposto no II PND.

Segundo o IBGE, a melhoria na qualidade de vida teve impacto direto sobre a demografia brasileira, sendo apontada a questão da melhoria na saúde e no saneamento básico. As elevadas taxas de natalidade incidiram nas elevadas taxas de crescimento entre os anos 1950 e 1970, período classificado como *Baby Boom*. O levantamento do órgão aponta a década de 1970 como um marco na diminuição da mortalidade infantil logo após os ajustes econômicos realizados durante a segunda metade da década, abarcando a adoção de programas de atenção básica à saúde.⁴⁶

Durante os anos 1970, tendo como referência o ano de 1972, o IBGE relatou que a população brasileira havia ultrapassado 100 milhões de habitantes, representando um marco na história do país, sendo comemorada na forma de selo postal. Foi notável o crescimento da população, mas isso gerou preocupações no nível urbano, pois como o governo poderia lidar com um crescimento recorde na história do Brasil havendo, estruturalmente, um déficit habitacional? Por mais que a comemoração tenha sido realizada, não possível desvincular este fato dos problemas econômicos brasileiros que, indubitavelmente, refletiu no aumento deste déficit. Por fim, é necessário compreender que o viés econômico sempre foi predominante

⁴³ DE AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. In **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988, p. 110.

⁴⁴ SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**, 1999, p. 16.

⁴⁵ MEDEIROS, S. R. F. Q. BNH: outras perspectivas. In **Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade**. 2010, pp. 1-15.

⁴⁶ IBGE. **Tendências Demográficas: Uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000**, pp. 1-54.

dentro da estrutura governamental e isso acabou, por vezes, minimizando o caráter social e urbano das propostas voltadas à construção de uma sociedade menos desigual.

4 O SOCIAL E O URBANO NO II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Conforme já exposto, o II Plano Nacional de Desenvolvimento era composto por quatro partes, sendo elas 1) Desenvolvimento e grandeza: o Brasil como potência emergente; 2) Grandes temas de hoje e amanhã; 3) Perspectivas: O Brasil no fim de década; e 4) Ação para o desenvolvimento. A partir desta divisão, é possível verificar que o II PND visava a promoção do Brasil como o país do futuro, como um país que se preparava nas diversas esferas (econômica, social, urbana e internacional) para se tornar uma nação influente no sistema internacional.

A primeira parte versou, majoritariamente, sobre os problemas e as questões que o Brasil a serem enfrentados durante o governo Geisel, apresentando as diretrizes econômicas, industriais, de integração nacional, desenvolvimento social e integração com a economia social, ou seja, um panorama geral da organização das políticas interna e externa que o Estado brasileiro adotaria em seu governo, tendo por base as medidas adotadas pelo seu antecessor, com vistas ao processo de aperfeiçoamento e possível inovação em áreas específicas. Em sequência, encontramos a parte relativa aos “grandes temas”, na qual foram escolhidos quatro pontos, notadamente a política de energia, desenvolvimento urbano, meio ambiente e poluição industrial. Nas últimas duas partes do plano, se referem às perspectivas para o fim da década (e do governo Geisel), bem como as políticas que foram adotadas para o alcance das referidas metas. Os capítulos trataram das políticas para alcançar os objetivos voltados à continuação do desenvolvimento brasileiro.

O capítulo dedicado exclusivamente ao aspecto urbano encontra-se na parte II do plano. O título “Desenvolvimento urbano, controle da poluição e preservação do meio-ambiente” abordou os aspectos futuros da questão urbana, realizando projeções para até o ano de 1980. O país, segundo as palavras iniciais presentes no referido capítulo, se tornaria majoritariamente urbano através de um processo maciço de metropolitização, tendo como principais consequências o desequilíbrio urbano no país, além do efeito reverso nas áreas rurais do país, especialmente no Grande Rio de Janeiro e na Grande São Paulo.⁴⁷

Dessa forma, o capítulo IX apresentou alguns dados e informações adicionais sobre o planejamento urbano no Brasil, dos quais apenas os mais relevantes para a escrita da análise

⁴⁷ Ver <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp20.htm.> Acesso em 03 de novembro de 2018.

do II PND serão listados abaixo, sendo que são classificados como mais relevantes por traduzirem a dinâmica social e urbana que visava ser remediada a partir do plano.⁴⁸

1. Em apenas 30 anos a população urbana do país quase duplicou sua participação relativa, evoluindo dos 31% em 1940, para os 56% em 1970. Esse processo de urbanização decorreu, em grande parte, das migrações internas do campo para as cidades, e significou uma expansão da população urbana equivalente a 40 milhões de pessoas.
2. Em 1979, a participação da população urbana brasileira no total deverá ser da ordem dos 63%, ou seja, o equivalente a 75 milhões de pessoas, determinando um aumento de cerca de 25 milhões em apenas uma década. Cerca de 48 milhões de pessoas viverão em aglomerados urbanos com mais de 100 mil habitantes (contra apenas 30 milhões, em 1970), e 37 milhões em cidades com mais de 500 mil pessoas (contra apenas 23 milhões, em 1970).
3. O processo de urbanização acelerada gerou grandes distorções na distribuição espacial das cidades, predominantemente litorânea. Os principais aglomerados metropolitanos localizam-se na costa atlântica, concentrando 2/5 da população das cidades, a maior parte das atividades industriais e das responsabilidades no que tange a expansão da economia.
4. A disponibilidade dos equipamentos sociais urbanos também se distribui desigualmente no país, e a distribuição dos recursos destinados a supri-los, também desigual, tende a agravar as disparidades existentes.

Os dois primeiros pontos são esclarecedores no que se refere ao processo de migrações internas ocorridas no Brasil durante a segunda metade do século XX. Este processo pode ser correlacionado com o déficit urbano brasileiro, pois não tendo sido previsto – e nunca tendo ocorrido superávit habitacional na história brasileira – é incongruente assumir que com o *boom* populacional o governo seria capaz de construir habitações para todo o contingente humano em um momento de crise interna e instabilidade internacional. Dessa forma, é

⁴⁸ Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, pp. 79-80.

possível concluir que o processo de migração interna e urbanização, acompanhada do *boom* populacional, acabaram gerando um maior contingente populacional de pessoas que viviam de aluguel ou em condições precárias. Outro fato importante a ser apontado quando se analisa as projeções para 1979/1980 é o contingente populacional projetado para este período.

Os dois pontos restantes também se correlacionaram ao apresentar o déficit habitacional – não necessariamente gerado nos governos militares – e os chamados equipamentos sociais urbanos, os quais compreenderam os instrumentos necessários para o funcionamento normal da sociedade, principalmente na esfera urbana. No que se refere ao processo de descentralização dos aglomerados metropolitanos, houve a ampliação do Sistema de Habitação de Interesse Nacional (SHIS) para o Distrito Federal, ocorrida nos anos 1970. Nesse sentido, é possível inferir um programa de interiorização populacional em um projeto de ocupação do espaço territorial nacional, buscando aliar a questão da segurança nacional com o desenvolvimento social e econômico.

Estes quatro pontos foram capazes de resumir os problemas apontados pelo II PND e as medidas propostas pelo governo para solucioná-los. É importante ter em vista que o governo buscou realizar projeções sociais para lançar medidas voltadas ao combate do crescimento desorganizado da sociedade brasileira durante os anos 1970, aliando estes propósitos ao crescimento econômico. Dessa forma, é possível empreender que os problemas não surgiram no governo Geisel e que, portanto, buscava-se remediar os problemas estruturais a partir da do II PND. A apresentação das medidas voltadas ao desenvolvimento das políticas urbana e social versou sobre as três grandes diretrizes presentes no plano nas respectivas áreas, as quais visavam a busca pela: 1) Definição de orientação e estabelecimento de mecanismos operativos para que a estrutura urbana acompanhe a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior; 2) Desdobramento dessas diretrizes, operativamente, em estratégias regionais específicas, refletindo as peculiaridades e o estágio de urbanização em que se encontra cada macrorregião brasileira; e 3) Utilização dos principais mecanismos para implementar a política definida, e, em particular, implantar as Regiões Metropolitanas já estabelecidas em lei.

Os programas de estrutura urbana no II PND foram acompanhados do objetivo fundamental: a busca pelo desenvolvimento nacional. Para o projeto, a cidade deveria estar inserida dentro da lógica econômica do seu meio e ter definida a sua configuração em função socioeconômica, a partir de aspectos econômicos e comerciais. Isso implica reorganização

urbana a partir da racionalização dos projetos urbanísticos.⁴⁹ Ademais é fundamental compreender que o Brasil, segundo a fonte, possuía nove regiões metropolitanas⁵⁰, as quais deveriam exercer funções econômicas específicas, em conjunto com as metrópoles regionais, caracterizadas a partir da concentração populacional e econômica.

A partir do processo de concentração populacional na região sudeste, o governo federal propôs a desconcentração intra-regional presentes nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como apoio para o desenvolvimento da região Sul, visando a expansão de maneira ordenada e fortalecimento de núcleos urbanos de médio porte. No que se refere ao planejamento voltado ao Norte e ao Centro-Oeste do país, a questão central foi a urbanização das áreas recentes e o desenvolvimento de metrópoles regionais, incluindo Brasília. Por fim, para o Nordeste foi recomendado o fortalecimento das atividades produtivas e dos meios sociais dos polos urbanos presentes no interior.

Nesse sentido, é possível concluir que as questões econômicas se sobrepuseram aos aspectos urbanos e sociais, visando a construção e estabilização de meios urbanos a partir da capacidade econômica e comercial que a região poderia exercer. No entanto, foi visível a tentativa em diminuir a concentração populacional existente em São Paulo e no Rio de Janeiro, refletindo em problemas sociais levantados na terceira parte das medidas analisadas, a qual será abordada ao fim deste capítulo. O projeto ainda previu o desenvolvimento racional dos centros urbanos, buscando planejar e ordenar o crescimento destas regiões, mas o que se verificou foi o crescimento desordenado e, como já apontado anteriormente, a criação de “favelas organizadas”.

O capítulo II é esclarecedor quanto aos distintos projetos de desenvolvimento. É importante notar que houve um objetivo comum – a busca pelo desenvolvimento nacional – mas que as diferentes realidades foram abordadas, em tese, a partir de estratégias regionais específicas, estabelecendo prioridades para cada uma das regiões brasileiras, apontando as peculiaridades e o estágio da urbanização. Tratou-se do desdobramento das ações anteriormente mencionadas, ou seja, a explicação pontual das ações elencadas pelo governo para implementar os objetivos do capítulo I. Para a região Sudeste, o governo definiu o maior número de diretrizes, as quais podem ser resumidas nas atividades voltadas 1) à coordenação dos investimentos em infraestrutura e a regulamentação do uso do solo nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, de modo a conter a taxa de crescimento dessas metrópoles e induzir a descentralização das atividades produtivas, particularmente das

⁴⁹ Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, p. 82.

⁵⁰ São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém.

industriais, para centros periféricos de médio porte, que apresentavam potencialidades locais; 2) à ordenação e ao disciplinamento do processo de crescimento da região metropolitana de Belo Horizonte, bem como da região urbanizada sob influência de Vitória, onde seriam realizados grandes investimentos ligados à siderurgia e à exportação de minérios; 3) ao planejamento da expansão e do reforço da infraestrutura urbana das cidades beneficiárias da desconcentração funcional intra-regional, com atuação preferencial sobre os núcleos urbanos com mais de 50.000 habitantes; e 4) à dinamização das funções urbanas de apoio as atividades agropecuárias e agroindustriais desempenhadas por cidades de médio e pequeno porte.⁵¹ Podemos notar um esforço governamental em reduzir o afluxo populacional para as duas maiores cidades da região Sudeste através da valorização das regiões interioranas do Sudeste. As propostas de fortalecimento das cidades médias e pequenas representaram uma tentativa de promover a presença populacional nestas regiões, evitando que regiões brasileiras ficassem demasiadamente cheias e outras com pouquíssimos habitantes. A busca pelo desenvolvimento das outras duas capitais, Vitória e Belo Horizonte, também analisada no II PND, pretendia a transformação destas regiões em polos dinâmicos, haja vista que o aeroporto de Vitória e o porto da mesma cidade sofreram ampliações durante a década de 1970. Para a região Sul, o ponto mais importante seria a “promoção de uma base econômica durável para o núcleo urbano que se origina da implantação do projeto de Itaipu”. As cidades litorâneas e serranas seriam valorizadas como zonas turísticas, sem serem necessários investimentos em setores industriais, e a integração das áreas centrais e periféricas de cidades como Porto Alegre e Curitiba receberiam estímulos para desenvolver a expansão industrial.

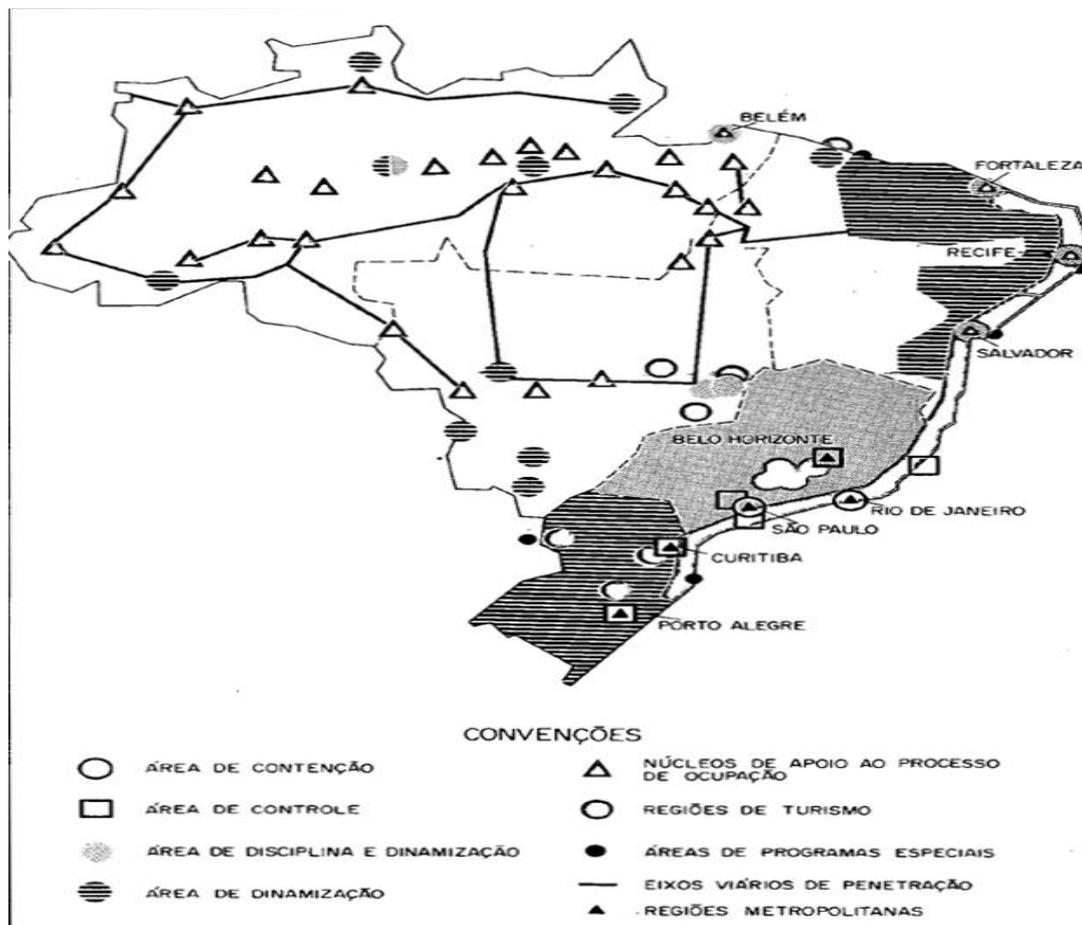
No que se refere ao Nordeste, o governo pretendeu desenvolver de forma acelerada as atividades produtivas das metrópoles regionais⁵², bem como a busca pela contenção do processo migratório e pelo fortalecimento das atividades agrícolas e agropecuárias. Em contrapartida, deveria ocorrer a dinamização de determinadas regiões – com foco nos centros urbanos com características desenvolvimentistas – através da infraestrutura e atividades produtivas realizadas por estes centros. Assim como para a região Sul, o plano visava garantir a ocupação – sempre ordenada – das áreas turísticas com vistas ao desenvolvimento do turismo. Para as regiões Norte e Centro-Oeste, o plano assinalou em direção ao processo de ocupação especial “ao longo dos eixos viários que demandam a capital do país, sobretudo no caso do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia”. As cidades de Cuiabá, Campo Grande, Corumbá, Dourados, Macapá, Boa Vista e Rio Branco foram incluídas no II PND com o propósito de se

⁵¹ Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, p. 83.

⁵² Recife, Salvador e Fortaleza.

tornarem mais dinâmicas. Entre outros objetivos, podemos elencar a promoção de centros turísticos e a formação de centros urbanos ao longo das rodovias de integração nacional, a saber: Belém-Brasília, Transamazônica, Cuiabá-Santarém, entre outras. Também para as regiões, foram previstas a exploração do potencial agropecuário, agroindustrial e mineral, como ilustra o mapa anteriormente.⁵³

Mapa 1: O planejamento para a execução do II PND



Fonte: Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, p. 86.

Na busca pelos objetivos listados acima, o II PND buscou estabelecer mecanismos para alcançar as metas definidas. Ao tratar da integração entre regiões metropolitanas, o plano recebeu a seguinte divisão:

⁵³ Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, p. 86.

1. Prioridades gerais (comuns a todas as regiões): transportes coletivos, uso do solo, zoneamento urbano, saneamento, outros equipamentos sociais etc.
2. Prioridades específicas de cada região: combate ao crime, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, em favelas e outras regiões.

Para alcançar os objetivos listados, o II PND do governo Geisel criou o Programa de Investimentos em Desenvolvimento Social Urbano, cujo valor mínimo aplicado ao projeto era de Cr\$ 110 bilhões, bem como a utilização de recursos disponíveis do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – apenas para as regiões Centro-Sul, Nordeste e Norte. É importante salientar que o plano buscava, ainda, garantir aos trabalhadores e à classe média aumentos da renda real e eliminar pontos de extrema pobreza, especialmente no semiárido nordestino e na periferia dos centros urbanos.⁵⁴

Desta forma, o II Plano Nacional de Desenvolvimento teve uma atuação pontual no que se refere às questões urbanas e sociais, tendo em vista que elas foram associadas, às vezes ofuscadas, às questões econômicas e comerciais do plano. O governo realizou projeções populacionais que corresponderam ao que de fato ocorreu, mas isso não significa afirmar que o déficit habitacional, constantemente presente na história do Brasil, foi resolvido através das medidas propostas pelo governo Geisel. Ademais, é possível concluir o que plano não contou com a instabilidade no cenário internacional, tendo em vista que os investimentos propostos eram altos e isso acarretou a crise desencadeada ao longo dos governos João Figueiredo (1979-1985) e José Sarney (1985-1990).

No que se refere às metas regionais específicas, podemos concluir que não houve uma preocupação de fato com a crise habitacional, mas apenas com a utilização dos espaços para produção de recursos econômicos. É possível ainda inferir, que não há menção aos problemas sociais existentes à época fora do viés econômico, ou seja, produção da mão de obra e ocupação dos espaços com vistas ao desenvolvimento da região. Mesmo o combate à criminalidade – tratado como uma questão voltada simplesmente ao contingente populacional – não apresentou alternativas satisfatórias para solucionar o problema social. O processo de exploração dos recursos também foi inserido dentro do contexto urbano como forma de produção localizada de riquezas, com vistas a diminuir os aglomerados populacionais, bem

⁵⁴ **Op. Cit.**, p. 35.

como aumentar a capacidade econômica brasileira. Sendo assim, as questões sociais e urbanas permaneceram marginalizadas, e o plano não foi capaz de suprir as demandas sociais apresentadas pela população brasileira à época. O II PND representou preponderantemente um plano desenvolvimentista para a economia durante o governo Geisel.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou apresentar as características econômicas, sociais e urbanas presentes durante a gestão de Ernesto Geisel, especialmente as elencadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento. No primeiro capítulo abordamos os aspectos gerais do governo, tais como as questões de políticas internas e externas que configuraram como fundamentais para a compreensão da dinâmica brasileira durante os anos de 1970.

A política econômica defendida tinha uma visão estratégica do país, com um caráter desenvolvimentista dos setores de insumo básico e bens de capital em um período de crise internacional. O choque do Petróleo e a conseqüente crise econômica mundial afetou significativamente as políticas propostas no II PND para a área industrial e social. Tendo em vista a inversão entre a taxa de crescimento da economia e o aumento da inflação foi possível evidenciar que o governo não conseguiu manter as taxas de crescimento elevadas, conquistadas a partir de 1968. Dessa forma, durante o governo Geisel, a sociedade brasileira vivenciou a derrocada do crescimento econômico durante o regime militar. A dependência do petróleo, agravada pela crise de 1973, e a política de desenvolvimento nacionalista defendida pelo governo Geisel foram pontos chave analisados no segundo capítulo.

A respeito das mudanças sociais, o Brasil atingiu ao longo da década de 1970 a marca de 100 milhões de habitantes, sendo a maioria composta por população urbana. O governo Geisel formulou o II PND e nele apresentou programas que visavam garantir melhores condições de vida aos brasileiros, no tange ao aumento da oferta de empregos e às políticas de habitação, saneamento e combate à violência. Apesar das propostas de garantia do direito à moradia digna, percebemos que os projetos de substituição de importações foram prioritários.

Ao estudarmos as questões sociais e urbanas, presentes no II PND, concluímos que as questões urbanas foram projetadas como ponto chave para se atingir o crescimento econômico. O processo de urbanização e a composição das cidades atenderam ao paradigma desenvolvimentista da época, cujo objetivo era ocupar novas áreas fora dos grandes centros urbanos e novos territórios rurais, com vistas à redução do contingente populacional nos grandes centros metropolitanos e ao aumento da produção para o abastecimento dos mercados interno e externo. O processo econômico e a questão comercial foram prioritários em relação aos problemas sociais, inclusive o habitacional.

Com isso, o II PND foi um projeto claramente voltado ao desenvolvimento econômico, buscando associar diversos setores sociais e seus anseios na tentativa de manter índices positivos de crescimento econômico em uma sociedade dependente de capital e bens

de um mercado internacional em crise. O último capítulo demonstrou que a questão urbana não era a principal preocupação do governo frente ao período de transformações nacionais e internacionais. As propostas de desenvolvimento das áreas urbanas apresentadas pelo governo Geisel deixaram claro a continuidade das políticas urbanas desenvolvidas pelo governo Castello Branco. Ernesto Geisel foi capaz de estimular o crescimento e distribuição populacional no Brasil em unidades federativas até então pouco habitadas, mas não é possível atribuir ao seu governo uma melhoria nas condições sociais ou um aumento maciço de moradias populares. O plano e, sem dúvida, o discurso de Geisel podem levar a uma análise equivocada das suas prioridades compiladas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento.

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes:

Brasil (1974). **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial.

IBGE. **Tendências Demográficas: Uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico**. 2000.

Memorandum from Director of Central Intelligence Colby to Secretary of State Kissinger. Washington, April 11, 1974.

SIMONSEN, Mário Henrique. A inflação brasileira: lições e perspectivas. In **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 4, p. 15-30, 1985.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. In **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 2, p. 133-144, 1998.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. **O último trem para Paris**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, v. 89, 1986.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros:

ABREU, Marcelo de P. et al. (Ed.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Economia brasileira**. Uma Introdução Crítica. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

CAMARANO, Ana Amélia (Org). **Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?** 2014. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CASTRO, Celso et al. **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV Editora. 2002.

CASTRO, Celso et al. **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.

VIEIRA, Evaldo Amaro. **A ditadura militar, 1964-1985: momentos da República brasileira**. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

FAUSTO, Boris; FAUSTO, Sergio. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994.

- GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.
- GIAMBIAGI, Fabio et al. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2013.
- GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André Arruda. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2005.
- GILPIN, Robert; GILPIN, Jean M. **A economia política das relações internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2002.
- GUDIN, Eugênio. **Reflexões e comentários (1970-1978)**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1978.
- LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.
- REIS FILHO, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (Ed.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.
- REIS FILHO, Daniel Aarão. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

Artigos e Teses:

- ALVES, José Eustáquio Diniz; BRUNO, Miguel AP. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica. In **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, v. 18, 2006.
- BOARATI, Vanessa. A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2003.
- CODATO, Adriano Nervo. **História política recente no Brasil (1974-2002)**.
- CUNHA, Raphael Coutinho da; FARIAS, Rogério de Souza. Brazil's international economic relations under Geisel (1974-1979). In **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 46-69, 2011.

DE AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. In **Revista de Administração Pública**, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

DE MELO, Marcus André BC. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. In **Revista de Urbanismo e Arquitetura**, v. 2, n. 1, 2008.

FERREIRA, Rafael Leite. Para onde foi a história econômica da Ditadura Militar? Uma análise sobre a recente produção acadêmica brasileira. In **História, histórias**, v. 3, n. 5, p. 201-220, 2015.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. In **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 47, p. 29-60, 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. In **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 28-46, 2008.

Fundação Getúlio Vargas/CPDOC. **Banco Nacional de Habitação**. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/banco-nacional-da-habitacao-bnh>>

Fundação Getúlio Vargas/CPDOC. **Pacote de Abril**. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/PacoteAbril>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

LESSA, Carlos. A estratégia de desenvolvimento, 1974/76: sonho e fracasso. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas Instituto de Economia, 1998.

MEDEIROS, S. R. F. Q. BNH: outras perspectivas. In **Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade**. 2010.

MELLO, JOÃO Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In SCHWARCZ, Lilia (org.). **História da vida privada no Brasil**. São Paulo: Companhia da Letras, 1998. Pp. 559-658.

Memorial da democracia **Lei Falcão**. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/lei-falcao-silencia-a-campanha-eleitoral>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

Memórias da ditadura. **Vladimir Herzog**. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/vladimir-herzog/index.html>. Acesso em 30 de novembro de 2018.

MERRICK, Thomas W. A População Brasileira a partir de 1945. In Bacha, Edmar. **A transição incompleta: Brasil desde 1945**, p. 31-72, 1945. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

NAPOLITANO, Marcos. Historiografia, memória e história do regime militar brasileiro. In **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, p. 193-196, 2004.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 2, p. 5-45, 1982.

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; GOMES, Marília Miranda Forte. Transição demográfica: a experiência brasileira. In **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 21, n. 4, p. 539-548, 2012.