

Artigo Científico

POLÍTICAS DESENVOLVIMENTISTAS NO BRASIL: O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E A NOVA MATRIZ ECONÔMICA EM PERSPECTIVA COMPARADA

Diogo Anselmo Ribeiro¹

Débora Juliene Pereira Lima¹

Vinicius de Souza Moreira²

¹ Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG) / Programa de Pós-graduação em Economia (PPGEconomia), Varginha-MG / Brasil

² Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG) / Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), Varginha-MG / Brasil

Resumo

O estudo analisa comparativamente as características desenvolvimentistas dos governos Ernesto Geisel (1974-1979) e Dilma Rousseff (2011-2016), tomando como referência o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e a Nova Matriz Econômica. Realizou-se uma análise comparativa fundamentada numa revisão narrativa de literatura, considerando as condições econômicas que determinaram a formulação dessas estratégias, os instrumentos utilizados e os limites encontrados em sua implementação. No governo Geisel, por meio do II PND, buscou-se ampliar a capacidade produtiva e reduzir a vulnerabilidade externa a partir do planejamento estatal, investimento público, empresas estatais, crédito direcionado e financiamento externo, priorizando setores estratégicos. Apesar dos avanços produtivos, houve aumento do endividamento externo, capacidade ociosa e não cumprimento de parte das metas. No governo Dilma, a Nova Matriz Econômica procurou recuperar a competitividade industrial mediante a juros, câmbio, crédito público, desonerações e políticas industriais, mas enfrentou dificuldades de coordenação e resultados econômicos inferiores às expectativas. As experiências apresentaram elementos desenvolvimentistas e participação ativa do Estado, porém responderam a problemas distintos. Geisel promoveu transformação estrutural, enquanto Dilma buscou modificar condições macroeconômicas para favorecer investimento e indústria. Portanto, as experiências não são equivalentes e os resultados foram condicionados por contextos históricos específicos.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Nova Matriz Econômica. Política industrial. Intervenção estatal. Desenvolvimento econômico.

Developmentalist policies In Brazil: the Second National Development Plan (II PND) and the New Economic Matrix in comparative perspective

This study comparatively analyzes the developmentalist characteristics of the governments of Ernesto Geisel (1974-1979) and Dilma Rousseff (2011-2016), taking the Second National Development Plan (II PND) and the New Economic Matrix as references. A comparative analysis was conducted based on a narrative literature review, considering the economic conditions that shaped the formulation of these strategies, the instruments employed, and the limitations encountered in their implementation. During the Geisel administration, through the II PND, efforts were made to expand productive capacity and reduce external vulnerability through state planning, public investment, state-owned enterprises, directed credit, and external financing, with priority given to strategic sectors. Despite productive advances, the policy resulted in increased external indebtedness, idle capacity, and the failure to achieve some of its targets. Under Dilma Rousseff, the New Economic Matrix sought to restore industrial competitiveness through interest rates, exchange rates, public credit, tax incentives, and industrial policies, but faced coordination difficulties and economic outcomes below expectations. Both experiences exhibited developmentalist elements and active

state participation, but responded to distinct problems. Geisel promoted structural transformation, whereas Dilma sought to modify macroeconomic conditions in order to foster investment and industrial development. Therefore, the two experiences are not equivalent, and their outcomes were conditioned by their specific historical contexts.

Keywords: Developmentalism. Second National Development Plan (II PND). New Economic Matrix. Industrial policy. State intervention. Economic development.

Políticas desarrollistas en Brasil: el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND) y la Nueva Matriz Económica en perspectiva comparada

El estudio analiza comparativamente las características desarrollistas de los gobiernos de Ernesto Geisel (1974-1979) y Dilma Rousseff (2011-2016), tomando como referencia el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND) y la Nueva Matriz Económica. Se realizó un análisis comparativo basado en una revisión narrativa de la literatura, considerando las condiciones económicas que determinaron la formulación de estas estrategias, los instrumentos utilizados y las limitaciones encontradas en su implementación. Durante el gobierno de Geisel, mediante el II PND, se buscó ampliar la capacidad productiva y reducir la vulnerabilidad externa a través de la planificación estatal, la inversión pública, las empresas estatales, el crédito dirigido y el financiamiento externo, priorizando sectores estratégicos. A pesar de los avances productivos, se produjo un aumento del endeudamiento externo, capacidad ociosa y el incumplimiento de parte de las metas establecidas. Durante el gobierno de Dilma, la Nueva Matriz Económica buscó recuperar la competitividad industrial mediante las tasas de interés, el tipo de cambio, el crédito público, las exenciones fiscales y las políticas industriales, pero enfrentó dificultades de coordinación y resultados económicos inferiores a las expectativas. Ambas experiencias presentaron elementos desarrollistas y una participación activa del Estado, aunque respondieron a problemas diferentes. Geisel promovió una transformación estructural, mientras que Dilma buscó modificar las condiciones macroeconómicas para favorecer la inversión y la industria. Por lo tanto, las experiencias no son equivalentes y sus resultados estuvieron condicionados por contextos históricos específicos.

Palabras clave: Desarrollismo. Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND). Nueva Matriz Económica; Política industrial. Intervención estatal. Desarrollo económico.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.21939855>

ISSN: 2359-6252

Editor-chefe: Vinicius de Souza Moreira

Editora-adjunta: Letícia Lima Milani Rodrigues

Artigo submetido em 04 de março de 2026 e aceito para publicação em 14 de agosto de 2026



1 INTRODUÇÃO

A trajetória do desenvolvimento econômico brasileiro foi marcada por diferentes estratégias de intervenção estatal, formuladas em resposta às restrições internas e externas que condicionaram a expansão da economia. Entre essas experiências, os governos de Ernesto Geisel (1974–1979) e Dilma Rousseff (2011–2014) apresentam características que permitem uma análise comparativa, especialmente no que se refere ao papel atribuído ao Estado, à política industrial e à tentativa de enfrentar limitações à continuidade do crescimento econômico. Embora separados por diferentes contextos históricos – domésticos, institucionais e internacionais –, ambos os períodos apresentaram iniciativas voltadas à ampliação da capacidade produtiva e à criação de condições consideradas mais favoráveis ao desenvolvimento brasileiro (Serra, 1982; Bresser-Pereira, 2013).

No contexto do governo Geisel, os efeitos do primeiro choque do petróleo, ocorrido em 1973, elevaram a vulnerabilidade externa da economia brasileira, especialmente em razão do impacto dos preços do petróleo sobre o balanço de pagamentos (BNDES, 1982). Ao mesmo tempo, a reciclagem dos petrodólares contribuiu para ampliar a oferta de recursos no mercado financeiro internacional, criando condições para a continuidade do financiamento externo sendo que, nesse cenário, o Brasil admitiu níveis crescentes de endividamento externo, utilizando o crédito internacional como fonte de recursos para sustentar o processo de desenvolvimento e promover mudanças na estrutura produtiva (BNDES, 1982). Essa orientação foi materializada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que concentrou investimentos em setores como energia, bens de capital e insumos básicos, buscando reduzir vulnerabilidades estruturais e aprofundar o processo de industrialização brasileira (Castro; Souza, 2004; Bresser-Pereira, 1983; Serra, 1982).

Décadas depois, o governo Dilma Rousseff enfrentou um contexto econômico distinto e marcado por importantes entraves estruturais, em que a estrutura produtiva brasileira, embora já constituída, apresentava dificuldades relacionadas à competitividade, ao custo do crédito e aos efeitos da valorização cambial sobre a indústria (Mello; Rossi, 2017). A partir de 2011, a condução da política econômica passou por mudanças associadas à chamada estratégia industrialista, envolvendo a redução da taxa básica de juros, uma atuação mais ativa no mercado de câmbio, a ampliação do crédito por meio dos bancos públicos, a adoção de desonerações e subsídios fiscais e o represamento de determinados preços administrados, especialmente energia e combustíveis (Mello; Rossi, 2017). Esse conjunto de medidas passou a ser denominado “Nova Matriz Econômica” e esteve associado à tentativa de modificar condições consideradas desfavoráveis ao investimento produtivo e à indústria (Carvalho, 2018).

A aproximação entre essas duas experiências não significa, contudo, que seus objetivos, instrumentos ou resultados tenham sido equivalentes. No governo Geisel, a política econômica esteve voltada à transformação estrutural da capacidade produtiva, utilizando planejamento estatal, investimento público, empresas estatais, crédito direcionado e financiamento externo para ampliar setores considerados estratégicos (Serra, 1982; Bresser-Pereira, 2013). No governo Dilma, a intervenção esteve mais concentrada na tentativa de modificar condições macroeconômicas e institucionais que afetavam a competitividade de uma estrutura industrial já consolidada, por meio de juros, câmbio, crédito público, incentivos fiscais e política industrial (Carvalho, 2018; Mello; Rossi, 2017).

Essa diferença constitui um elemento central para a compreensão do caráter desenvolvimentista presente nas duas experiências. No caso de Geisel, o II PND procurou enfrentar a restrição externa mediante a transformação da estrutura produtiva, enquanto, no governo Dilma, a política econômica buscou reduzir obstáculos macroeconômicos ao investimento e à competitividade industrial. Em ambos os casos, o Estado assumiu papel ativo na condução da política econômica, mas a natureza dessa intervenção esteve condicionada aos problemas específicos de cada período histórico (Serra, 1982; Bresser-Pereira, 2013; Mello; Rossi, 2017).

Diante disso, a questão que orienta este estudo é: quais são as principais aproximações e diferenças entre as estratégias econômicas adotadas nos governos Geisel e Dilma Rousseff, especialmente quanto ao papel do Estado, à política industrial e às formas de enfrentamento das

restrições ao crescimento? A partir dessa questão, o objetivo geral é analisar comparativamente as características desenvolvimentistas presentes nos dois governos, tomando como referência o II Plano Nacional de Desenvolvimento e a Nova Matriz Econômica. Busca-se, especificamente, compreender as condições econômicas que determinaram a formulação dessas estratégias, identificar os instrumentos utilizados e avaliar os limites encontrados em sua implementação.

Para o alcance dessas finalidades, destaca-se que, a comparação entre os dois períodos permite examinar como uma concepção semelhante acerca da atuação do Estado no desenvolvimento econômico assumiu formas distintas diante de contextos históricos, produtivos e macroeconômicos específicos. Assim, mais do que estabelecer uma equivalência entre as duas experiências, a análise buscou compreender os diferentes mecanismos pelos quais a intervenção estatal foi mobilizada, bem como os limites e as possibilidades de cada estratégia diante das condições vigentes em seus respectivos períodos (Serra, 1982; Bresser-Pereira, 2013; Carvalho, 2018; Mello; Rossi, 2017).

Para o desenvolvimento deste artigo¹, utilizou-se a revisão narrativa de literatura, uma abordagem qualitativa apropriada para descrever e discutir o desenvolvimento teórico e/ou contextual de determinada temática, conforme explica Rother (2007). Essa modalidade de revisão permite analisar criticamente publicações de fontes diversas, como livros e artigos, possibilitando sintetizar e atualizar o conhecimento sobre o assunto de forma abrangente (Rother, 2007).

A contribuição do estudo consiste, nesse sentido, em aproximar duas experiências historicamente distintas a partir de um mesmo problema analítico: a atuação do Estado diante das restrições ao crescimento e da necessidade de fortalecer a estrutura produtiva brasileira. Ao colocar em perspectiva o II PND e a Nova Matriz Econômica, o artigo procura evidenciar que a presença de características desenvolvimentistas não implica identidade entre as estratégias adotadas. A comparação permite compreender como diferentes condições externas, estruturais e macroeconômicas determinaram os instrumentos utilizados e os resultados alcançados em cada experiência.

2 O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO E O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

O ano de 1973 marcou uma inflexão na economia mundial ao interromper o período de expansão sustentada que caracterizou as décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial (Velloso, 1986). Em outubro daquele ano, a Guerra do Yom Kippur, desencadeada pelo ataque do Egito e da Síria contra Israel, levou os países árabes exportadores de petróleo a utilizarem o controle da oferta como instrumento de pressão política e econômica, o que provocou o primeiro choque do petróleo e evidenciou a elevada dependência das economias industrializadas em relação a essa fonte de energia (Velloso, 1986).

A centralidade do petróleo nesse período era resultado do próprio padrão de crescimento consolidado no pós-guerra. A expansão da produção industrial, do consumo e dos sistemas de transporte ocorreu em um ambiente de energia abundante e de baixo custo, tornando o petróleo um insumo essencial para o funcionamento das economias desenvolvidas. Conforme observa Velloso (1986), esse modelo de desenvolvimento deu origem a um verdadeiro *oil way of life*, no qual a disponibilidade de petróleo sustentava o dinamismo econômico internacional.

A utilização do petróleo como instrumento geopolítico alterou profundamente esse cenário. Em poucas semanas, o preço internacional do barril quadruplicou, passando de aproximadamente US\$ 3 para cerca de US\$ 12, em decorrência tanto do embargo quanto da redução deliberada da produção promovida pelos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (Velloso, 1986). Esse aumento abrupto elevou os custos de produção, pressionou a inflação, deteriorou os balanços de pagamentos e reduziu o ritmo de crescimento das economias importadoras de petróleo (Bresser-Pereira, 1983; Lima, 1977). Mais do que um aumento no preço de uma *commodity*,

¹ Foi empregada nesta pesquisa ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG), ChatGPT Oficial da OpenAI, com o objetivo de geração de resumos (nos idiomas requeridos pela Revista) e adequação gramatical. Todos os resultados gerados foram revisados criteriosamente pelos pesquisadores para garantir a precisão e veracidade.

o choque revelou a vulnerabilidade de um modelo de crescimento fortemente dependente de energia importada, inaugurando um período de maior instabilidade macroeconômica (Velloso, 1986).

Ao mesmo tempo, a expressiva elevação das receitas dos países exportadores ampliou a liquidez do sistema financeiro internacional por meio da reciclagem dos chamados petrodólares. A abundância de recursos e as condições favoráveis de financiamento estimularam a expansão do mercado de eurodólares, permitindo que diversas economias recorressem ao crédito externo para financiar seus déficits em conta corrente (Castro; Souza, 2004). Entre elas encontrava-se o Brasil, que passou a ter acesso a um volume expressivo de financiamento internacional justamente quando as restrições externas se tornavam mais intensas (Castro; Souza, 2004).

Esse novo ambiente internacional colocou as economias importadoras de petróleo diante de diferentes possibilidades de ajustamento. De um lado, havia a alternativa de promover um ajuste baseado na compressão da demanda interna e das importações, buscando restabelecer o equilíbrio do balanço de pagamentos. De outro, era possível recorrer ao financiamento externo para acomodar temporariamente os déficits e preservar o nível de atividade e de investimento (Castro; Souza, 2004). Essa distinção é fundamental para compreender a opção posteriormente adotada pelo governo brasileiro, que privilegiou o financiamento externo em vez de um ajuste recessivo imediato (Castro; Souza, 2004).

No caso brasileiro, os efeitos do choque foram particularmente significativos em razão da elevada dependência das importações de petróleo. Essa vulnerabilidade estava associada também à estrutura produtiva e de transportes consolidada no período anterior uma vez que a expansão da indústria automobilística e a predominância do transporte rodoviário contribuíam para elevar a utilização de derivados de petróleo, tornando a economia particularmente sensível à elevação de seus preços internacionais (Serra, 1982). O encarecimento da energia aumentou os custos internos e pressionou as contas externas, ao mesmo tempo em que dificultou a manutenção das importações necessárias à continuidade do crescimento (Serra, 1982).

A crise externa também revelou fragilidades acumuladas durante o ciclo de expansão iniciado no final da década de 1960, quando o chamado “Milagre Econômico” proporcionou forte expansão da produção (crescimento industrial), da demanda (consumo interno) e das importações, aumentando a sensibilidade das contas externas às condições internacionais (Hermann, 2016). Parte do elevado crescimento observado naquele período esteve associada à utilização de capacidade produtiva anteriormente ociosa e à existência de condições externas relativamente favoráveis (Fishlow, 1986). Com o amadurecimento desse ciclo, a continuidade da expansão passou a exigir maior volume de investimento e, conseqüentemente, maior disponibilidade de poupança e de divisas.

Nesse contexto, Ernesto Geisel assumiu a Presidência da República em março de 1974. A economia brasileira ainda apresentava dinamismo, mas passou a enfrentar simultaneamente inflação elevada, deterioração das condições externas e necessidade crescente de financiamento (Fishlow, 1986). A valorização cambial e a expansão da demanda interna haviam contribuído para o aumento das importações, enquanto o choque do petróleo elevava o custo da energia adquirida no exterior (Fishlow, 1986). A combinação desses fatores agravava a vulnerabilidade do balanço de pagamentos.

Nos primeiros meses do novo governo, a política econômica ainda esteve voltada para o controle das pressões inflacionárias acumuladas ao final do ciclo anterior. O aumento dos preços do petróleo agravava o problema, mas as medidas iniciais procuraram conter o excesso de demanda e restabelecer a estabilidade macroeconômica sem modificar imediatamente a orientação geral do crescimento (Fishlow, 1986). Segundo Bresser-Pereira (1983), a aceleração inflacionária resultava da combinação entre elevada liquidez, ritmo elevado da atividade econômica e efeitos do choque externo, parcialmente amortecidos pelos controles de preços e subsídios adotados anteriormente.

À medida que as restrições externas se intensificaram, entretanto, tornou-se mais difícil preservar simultaneamente o crescimento e o equilíbrio das contas externas por meio de medidas apenas conjunturais. A insuficiência de divisas para financiar os déficits crescentes levou o governo a recorrer de maneira mais intensa ao endividamento externo, que passou a constituir um dos

principais instrumentos de financiamento da estratégia econômica do período (Castro, 1985; Bellingieri, 2005).

A escolha entre ajuste recessivo e financiamento externo adquiriu, portanto, importância central na definição da política econômica brasileira. A alternativa de compressão da demanda poderia reduzir as importações e aliviar o balanço de pagamentos no curto prazo, mas implicaria custos sobre o investimento e o nível de atividade (Castro; Souza, 2004). A alternativa de financiamento permitiria preservar os investimentos enquanto se buscava ampliar, no médio e longo prazo, a capacidade produtiva e a geração de divisas (Castro; Souza, 2004).

Foi nesse contexto que se consolidou a opção brasileira por um ajuste de natureza estrutural, posteriormente materializado no II Plano Nacional de Desenvolvimento. Em vez de limitar a resposta à redução das importações e da demanda, a estratégia procurou enfrentar as restrições externas por meio da transformação da estrutura produtiva. O financiamento externo assumiria, nesse processo, a função de permitir a continuidade dos investimentos enquanto os novos setores produtivos ainda não haviam produzido seus efeitos sobre a oferta doméstica e a geração de divisas (Castro, 1985; Bresser-Pereira, 1983).

A lógica dessa escolha estava relacionada à percepção de que parte importante das dificuldades externas brasileiras possuía caráter estrutural, explica Bresser-Pereira (1983). A economia dependia da importação de bens de capital, insumos e energia, de modo que a expansão da produção poderia gerar novas necessidades de divisas, sendo que a limitada capacidade de geração de divisas constituía uma restrição ao crescimento que não poderia ser solucionada apenas por medidas conjunturais (Bresser-Pereira, 1983).

A resposta consistiria, portanto, em ampliar a capacidade produtiva doméstica justamente nos setores relacionados às principais vulnerabilidades externas. O objetivo não era apenas reduzir as importações no curto prazo, mas modificar gradualmente as condições que produziam a necessidade recorrente de divisas. Essa interpretação fornece a base para compreender o II PND como uma estratégia de ajuste estrutural financiado.

A estratégia econômica do governo Ernesto Geisel teve no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) a sua principal expressão. Anunciado em setembro de 1974 e posteriormente instituído pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro daquele ano, o plano representou uma tentativa de responder às restrições externas por meio da transformação da estrutura produtiva brasileira (Cavarzan, 2009; Gremaud; Pires, 1999).

Com base no documento original do II PND, pode-se observar que, diferentemente de uma estratégia concentrada na compressão imediata da demanda e das importações, o plano procurou preservar a capacidade de desenvolvimento do país; o direcionamento para setores fundamentais com “grande ênfase nas Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital e o de Eletrônica pesada, assim como o campo dos Insumos Básicos”, com vistas a reduzir a dependência de fontes externas (especialmente de petróleo e insumos) e a substituir as importações (Brasil, 1974, p.4). O texto reconhece, ainda, que a economia passa para um “novo estágio de sua evolução industrial”, abandonando a fase anterior de explosão de consumo/crescimento generalizado do “Milagre Econômico” para focar em “expandir maciçamente capacidade [...] e acelerar a substituição de importações em setores básicos” com ênfase em energia, insumos básicos e bens de capital (Brasil, 1974, p.5; Fonseca; Monteiro, 2008).

O diagnóstico subjacente ao plano era de que a economia brasileira apresentava limitações estruturais que restringiam sua capacidade de crescimento, bem como a dependência de determinados bens importados fazia com que a expansão da produção aumentasse a demanda por divisas (Brasil, 1974). Nesse sentido, a estratégia procurava ampliar a oferta doméstica de produtos essenciais à reprodução da economia e reduzir gradualmente a necessidade de importações nesses segmentos (Bresser-Pereira, 1983).

O II PND estabeleceu metas ambiciosas para o período de 1974 a 1979, haja vista que, entre seus objetivos estavam a manutenção de uma taxa anual de crescimento do PIB próxima de 10%, a expansão de 12% da produção industrial e o crescimento de 7% da produção agropecuária, além da ampliação das exportações (Brasil, 1974; Serra, 1982). Essas metas expressavam a intenção de

preservar o dinamismo econômico ao mesmo tempo em que se promovia uma transformação da estrutura produtiva.

A estratégia de substituição de importações concentrou-se particularmente na produção nacional de bens de capital e matérias-primas básicas e entre os setores priorizados estavam química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos (Brasil, 1974; Serra, 1982). Paralelamente, foram previstos investimentos em geração de energia, exploração de petróleo, transportes e telecomunicações, além de atividades com potencial de ampliar a capacidade exportadora, como celulose, alumínio, ferro e aço (Brasil, 1974; Serra, 1982).

A execução do plano exigiu a mobilização de diferentes instrumentos de política econômica e instituições estatais (Serra, 1982). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) teve a sua atuação fortalecida representando um “Papel chave, no campo das Indústrias Básicas e da Infra-Estrutura Econômica” por ser o “principal agente financiador de investimentos e coordenador do sistema nacional de bancos de desenvolvimento, agora reforçado, nas suas fontes permanentes de recursos, pela incorporação dos recursos do PIS e do PASEP” (Brasil, 1974, p.94). As empresas estatais assumiram posição central na realização dos investimentos em setores como energia, insumos básicos e infraestrutura (Serra, 1982).

O financiamento externo completava esse arranjo. A elevada liquidez internacional decorrente da reciclagem dos petrodólares ampliou a disponibilidade de crédito e criou condições para que o Brasil recorresse ao endividamento externo para financiar parte dos investimentos (Gremaud; Pires, 1999). Nesse sentido, o endividamento não deve ser compreendido apenas como consequência passiva dos desequilíbrios externos, mas também como componente da estratégia adotada para preservar o investimento enquanto os projetos estruturantes ainda se encontravam em fase de implantação (Castro; Souza, 2004).

O II PND procurava, assim, combinar financiamento no curto e médio prazo com transformação produtiva no longo prazo, pois a expectativa era que a ampliação da produção doméstica de bens de capital, insumos básicos e energia reduzisse determinadas necessidades de importação e, simultaneamente, criasse condições para o aumento da capacidade exportadora (Brasil, 1974). O financiamento externo funcionaria como mecanismo de transição entre a situação de dependência existente e uma estrutura produtiva mais capaz de gerar divisas (Bresser-Pereira, 1983).

A estratégia, entretanto, enfrentou limitações importantes. As metas de crescimento estabelecidas pelo plano mostraram-se excessivamente otimistas diante da deterioração do cenário internacional e da desaceleração da economia brasileira (Serra, 1982). A expectativa de crescimento do PIB em torno de 10% ao ano não se confirmou, e alguns projetos foram dimensionados com base em projeções de demanda superiores às efetivamente observadas, contribuindo para a formação de capacidade ociosa em determinados segmentos (Batista, 1987).

O desempenho inferior às metas quantitativas, contudo, não significa que os investimentos tenham sido economicamente irrelevantes. Batista (1987) identifica resultados importantes na ampliação da capacidade produtiva e na redução da dependência externa em determinados setores. Na indústria de bens de capital, houve redução da dependência de produtos importados e fortalecimento das exportações, e nos segmentos de insumos básicos, ocorreu expansão da capacidade produtiva, ainda que algumas metas não tenham sido integralmente atingidas (Batista, 1987).

Na área energética, os resultados foram heterogêneos. A exploração de petróleo apresentou efeitos mais lentos em razão do período necessário à maturação dos projetos e, em contrapartida, a expansão da geração hidrelétrica contribuiu para reduzir a participação relativa dos derivados de petróleo na matriz energética brasileira e ampliou a disponibilidade de energia para atividades produtivas intensivas nesse insumo (Batista, 1987).

Os investimentos em infraestrutura também apresentaram resultados distintos. No setor de transportes, os resultados ficaram aquém das expectativas, mantendo-se a predominância do modal rodoviário; enquanto na área de telecomunicações apresentou expansão expressiva da capacidade instalada, superando as metas inicialmente estabelecidas (Batista, 1987).

A execução do II PND também sofreu alterações a partir de meados de 1976, de acordo com Serra (1982). A persistência da inflação e das restrições externas levou à adoção de medidas de caráter

mais contracionista, reduzindo o espaço para a execução integral da estratégia originalmente formulada, continua o autor. A política anti-inflacionária procurou restringir as importações mediante a alteração de seus preços relativos, mas encontrou dificuldades em um ambiente caracterizado por elevada instabilidade de preços e ampla utilização da indexação (Serra, 1982).

Essa mudança não anulou, entretanto, os efeitos estruturais produzidos pelos investimentos realizados. Serra (1982) destaca resultados importantes na substituição de importações de produtos intermediários e no fortalecimento da indústria nacional de bens de capital, associados à atuação das empresas estatais e ao apoio do BNDE e do Conselho de Desenvolvimento Industrial ao setor privado.

A avaliação do II PND deve, portanto, distinguir o cumprimento de suas metas quantitativas dos efeitos produzidos sobre a estrutura produtiva. Embora o crescimento observado tenha ficado abaixo das expectativas e alguns projetos tenham gerado capacidade ociosa, o plano ampliou capacidades produtivas em setores considerados estratégicos e contribuiu para reduzir determinadas restrições externas da economia brasileira (Batista, 1987; Serra, 1982).

Nesse sentido, o II PND pode ser compreendido como uma estratégia de ajuste estrutural financiado. Sua particularidade esteve na tentativa de enfrentar uma restrição externa não apenas pela redução imediata das importações, mas pela transformação das condições produtivas que geravam essa dependência. O Estado assumiu papel central na coordenação dos investimentos, no direcionamento do crédito e na expansão de setores estratégicos, enquanto o financiamento externo permitiu sustentar parte desse processo em um contexto de elevada liquidez internacional (Serra, 1982; Castro; Souza, 2004).

A análise da experiência do II PND elucida tanto as possibilidades quanto os limites de uma estratégia desenvolvimentista diante de uma restrição externa. O plano produziu mudanças relevantes na estrutura produtiva brasileira, mas não eliminou as vulnerabilidades externas nem impediu a posterior intensificação dos desequilíbrios macroeconômicos. Sua importância para este estudo reside, justamente, na combinação entre a transformação estrutural, o protagonismo estatal e o financiamento externo, elementos que serão retomados posteriormente na comparação com as experiências do governo Dilma.

3 O GOVERNO DILMA E A NOVA MATRIZ ECONÔMICA

A elevada aprovação de Luiz Inácio Lula da Silva ao final de seu segundo mandato (2010), especialmente entre os segmentos de menor renda, contribuiu para a eleição de Dilma Rousseff, então ministra-chefe da Casa Civil, como candidata do Partido dos Trabalhadores (PT) à sucessão presidencial (Castro; Camara, 2017). Sua chegada à Presidência indicava, inicialmente, a continuidade das principais diretrizes econômicas e sociais implementadas nos anos anteriores, uma vez que a permanência de Guido Mantega no Ministério da Fazenda e a nomeação de Alexandre Tombini para a presidência do Banco Central reforçaram essa expectativa (Lacerda et al., 2013).

No campo social, o primeiro governo Dilma (2011-2014) preservou as políticas de redução da pobreza e da desigualdade do lulismo, enquanto, na área produtiva, manteve a preocupação com o fortalecimento da indústria nacional (Singer, 2015). Nesse sentido, deu continuidade à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) instituída, em 2004, durante o governo Lula, cuja orientação estava voltada à ampliação da capacidade de inovação e da competitividade da indústria brasileira (Singer, 2015). Sob Dilma, essa orientação seria posteriormente articulada ao Plano Brasil Maior, mantendo a ênfase na inovação, na produtividade e na inserção externa (Singer, 2015).

A partir de 2011, contudo, a condução da política econômica passou por mudanças mais significativas. Diante da perda de competitividade da indústria e das dificuldades crescentes no setor externo, ganhou espaço a interpretação de que o crescimento brasileiro não poderia depender exclusivamente da expansão do mercado interno. Parte da literatura passou a defender uma estratégia apoiada na recuperação da indústria e no fortalecimento das exportações, o que exigiria, entre outras medidas, juros mais baixos e uma taxa de câmbio menos apreciada (Carvalho, 2018).

Essa orientação aproximou-se do que passou a ser denominado “Nova Matriz Econômica”, conjunto de medidas que buscava alterar aspectos centrais da política macroeconômica vigente

(Singer, 2015). Entre as suas principais iniciativas estavam a redução da taxa básica de juros; a atuação sobre o mercado de câmbio (desvalorização do real frente ao dólar); a ampliação das desonerações tributárias (folha de pagamentos e IPI e PIS/Cofins sobre bens de investimento); o uso intensivo do BNDES por meio do Programa de Sustentação do Investimento (PSI); a aposta na reindustrialização, com o Plano Brasil Maior e com o Programa de Investimentos em Logística (PIL); e medidas destinadas à redução dos custos de produção, incluindo as tarifas de energia elétrica (reforma do setor elétrico) (Singer, 2015; Carvalho, 2018). Para Singer (2015) essa estratégia também estava relacionada à necessidade de preservar o crescimento econômico e os avanços sociais alcançados nos anos anteriores. Carvalho (2018), por sua vez, associa esse conjunto de medidas às demandas apresentadas pelo setor industrial, denominando-o “Agenda Fiesp”.

A mudança de orientação também encontrou respaldo na concepção desenvolvimentista defendida por Dilma Rousseff. Nessa perspectiva, juros elevados, câmbio apreciado e elevada carga tributária constituíam obstáculos à expansão da capacidade produtiva. A aproximação entre a Presidência, o Ministério da Fazenda e o Banco Central favoreceu a redução da taxa Selic e a depreciação do real, indicando uma tentativa de alterar os parâmetros da política macroeconômica (Bresser-Pereira, 2013).

A política monetária, entretanto, apresentou trajetória descontínua. No início de 2011, o Banco Central manteve uma postura restritiva, com elevações da Selic associadas ao esforço de controle inflacionário e à consolidação fiscal. Em agosto daquele ano, após o anúncio de um contingenciamento adicional de R\$ 10 bilhões, que elevou a previsão de superávit primário de 2,9% para 3,15% do PIB, o Comitê de Política Monetária (Copom) interrompeu o ciclo de alta e iniciou uma sequência de reduções da taxa de juros (Carvalho, 2018; Souza, 2015). A Selic, que se encontrava em 12,5% ao ano, alcançou 7,25% em outubro de 2012 (Singer, 2015).

A redução dos juros ocorreu em um contexto no qual as expectativas de inflação permaneciam acima da meta. Para sustentar esse movimento, o governo também alterou as regras de remuneração da caderneta de poupança, reduzindo um dos obstáculos à continuidade da queda da taxa básica (Carvalho, 2018). A estratégia, contudo, não se mostrou duradoura, uma vez que, a partir de abril de 2013, diante da aceleração inflacionária e da mudança nas condições financeiras internacionais, o Banco Central retomou a elevação da Selic (Carvalho, 2018). Assim, a política monetária do período foi marcada por uma inversão significativa de trajetória, passando de uma fase de forte redução dos juros para outra de recomposição das taxas nominais e reais (Singer, 2015).

No âmbito fiscal, a condução da política econômica também apresentou mudanças ao longo do período. Embora o governo tenha iniciado o primeiro mandato (2011-2014) com medidas de contenção de gastos e reforço do resultado primário, posteriormente, em 2015, adotou uma postura mais expansionista, apoiada em desonerações tributárias, crédito público e outros mecanismos de estímulo à atividade econômica (Bresser-Pereira, 2013). Na interpretação de Abreu et al. (2014), essa orientação ampliou o espaço para políticas de estímulo, ao mesmo tempo em que flexibilizou a forma de cumprimento das metas fiscais. A deterioração das contas públicas nos anos seguintes constitui, nesse sentido, uma das principais diferenças em relação à concepção novo-desenvolvimentista, que atribui importância à formação de poupança pública e ao equilíbrio fiscal (Bresser-Pereira, 2013).

No mercado de câmbio, a depreciação do real também não pode ser interpretada exclusivamente como resultado de uma política deliberada de promoção da competitividade industrial. O governo passou a utilizar instrumentos de regulação sobre fluxos de capitais e operações com derivativos cambiais para limitar movimentos especulativos e conter a apreciação da moeda (Carvalho, 2018). A forte entrada de capitais de curto prazo nos países emergentes, favorecida pela política monetária expansionista das economias avançadas após a crise de 2008, dificultava a manutenção de um câmbio mais depreciado (Carvalho, 2018).

Apesar da atuação governamental, a desvalorização observada não alcançou o nível considerado necessário para o chamado “equilíbrio industrial”. Na interpretação de Bresser-Pereira (2013), uma taxa de câmbio competitiva seria fundamental para estimular o investimento produtivo e ampliar a capacidade de competição da indústria brasileira. Entretanto, a depreciação do real ocorreu também em função das condições externas, entre elas a redução dos preços das commodities

e a posterior reversão dos fluxos internacionais de capitais e, dessa forma, não se pode atribuir integralmente esse movimento a uma estratégia cambial deliberada de promoção das exportações (Bresser-Pereira, 2013).

A própria estrutura das exportações brasileiras limitava os efeitos de uma alteração cambial sobre o setor externo. A elevada participação de produtos primários, cujos preços são determinados em grande medida pelo mercado internacional e apresentam menor sensibilidade às variações cambiais, reduzia a capacidade de uma depreciação do real produzir efeitos imediatos sobre as exportações e a indústria (Carvalho, 2018). Ao mesmo tempo, a desvalorização cambial pressionava os preços internos, criando uma tensão entre o objetivo de ampliar a competitividade externa e a necessidade de preservar a estabilidade inflacionária (Carvalho, 2018).

Essa tensão tornou-se ainda mais evidente na utilização dos preços administrados como instrumento de política econômica. A partir de 2011, o governo passou a atuar diretamente sobre preços como combustíveis e energia elétrica, buscando conter seus efeitos sobre a inflação. A redução da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre a gasolina e a diminuição das tarifas de energia contribuíram para limitar a elevação dos preços no curto prazo, mas também produziram consequências sobre setores específicos, como o etanol, a Petrobras e as empresas de energia (Carvalho, 2018).

A diferença entre a evolução dos preços livres e administrados evidencia a intensidade dessa intervenção. Em 2012, os preços livres aumentaram 6,37%, enquanto os administrados subiram 3,59%; e, em 2013, as respectivas variações foram de 7,06% e 1,54% (Singer, 2015). Esses resultados indicaram que a contenção dos preços administrados teve participação relevante na dinâmica inflacionária do período, embora essa estratégia não correspondesse à proposta novo-desenvolvimentista de controle da inflação, uma vez que assumiu caráter excessivamente intervencionista e produziu distorções em determinados setores (Singer, 2015).

A combinação dessas políticas ocorreu em um ambiente externo desfavorável. A crise da Zona do Euro² e a desaceleração do comércio internacional limitaram as possibilidades de expansão das exportações justamente quando o governo buscava ampliar o papel do setor externo no crescimento. Entre 2010 e 2012, o crescimento real das exportações desacelerou de 11,7% para 4,8% e, posteriormente, para 0,3% (Carvalho, 2018). No mercado doméstico, a elevação do dólar e a inflação de serviços também contribuíram para reduzir o ritmo de expansão do consumo das famílias.

Nesse contexto, a combinação entre política monetária, fiscal e cambial produziu resultados distintos daqueles inicialmente esperados. Serrano e Suma (2012) interpretam o conjunto das medidas como parte de uma estratégia de moderação da atividade econômica, enquanto Cagnin et al. (2013) e Mello e Rossi (2017) destacam a perda de dinamismo observada mesmo com a manutenção de políticas de sustentação da renda, como a valorização do salário-mínimo e os programas de transferência de renda. Após o crescimento de 7,5% do PIB em 2010, a economia brasileira avançou 3,9% em 2011 e 1,9% em 2012, evidenciando uma desaceleração significativa (Banco Central do Brasil, 2014).

A desaceleração também foi interpretada a partir da hipótese de uma “greve de investimentos”. Para Singer (2013; 2015), as decisões empresariais teriam sido influenciadas não apenas pelas condições econômicas, mas também pela deterioração das expectativas diante da condução da política econômica. Bastos (2017) associa esse movimento à percepção de maior intervenção estatal, alterações nas regras de concessões, mudanças no setor elétrico, atuação dos bancos públicos e uso de mecanismos fiscais considerados controversos. Nessa interpretação, a incerteza regulatória teria contribuído para reduzir a disposição empresarial para novos investimentos.

Há, contudo, interpretações alternativas para a dinâmica observada. Cardoso (2014) argumenta que a estrutura brasileira apresentava uma particularidade importante: os elevados juros podiam funcionar como mecanismo de proteção da rentabilidade, permitindo que ganhos financeiros

² De acordo com Pereira (2016), a crise da Zona do Euro foi uma crise de dívida pública desencadeada pelos impactos da crise econômica mundial de 2008, em que governos europeus viram seus déficits disparar ao realizarem resgates a grandes bancos privados e adotarem medidas de estímulo à demanda.

complementassem os retornos esperados de investimentos produtivos. Mello e Rossi (2017), por sua vez, sustentam que parte das pressões inflacionárias poderia estar relacionada à recomposição de margens empresariais diante da redução da rentabilidade financeira. Essas interpretações relativizam uma explicação baseada exclusivamente na insuficiência de demanda agregada.

No campo dos investimentos públicos, o governo também manteve uma agenda de expansão da infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), que ampliou a iniciativa anterior e concentrou recursos em áreas como transporte, energia, infraestrutura urbana, habitação e acesso à água e à eletricidade (Miani; Akamatsu, 2025). A manutenção desses investimentos expressava a tentativa de preservar a atuação do Estado como indutor do desenvolvimento, embora os resultados macroeconômicos tenham sido limitados pela desaceleração da atividade e pelas restrições fiscais que se intensificaram posteriormente (Miani; Akamatsu, 2025).

Nesse sentido, a experiência do primeiro governo Dilma não pode ser caracterizada simplesmente como uma ruptura com a orientação anterior nem como uma aplicação integral da agenda novo-desenvolvimentista (Singer, 2015). Houve, de fato, um afastamento de alguns fundamentos da ortodoxia, sobretudo na tentativa de reduzir estruturalmente os juros, administrar o câmbio e ampliar a intervenção estatal. Entretanto, a política fiscal apresentou deterioração, a trajetória monetária foi oscilante e não houve uma estratégia cambial suficientemente deliberada para estabelecer o real em um patamar compatível com o chamado equilíbrio industrial (Carvalho, 2018). Esses elementos limitam a possibilidade de classificar a Nova Matriz Econômica como uma implementação plena do novo-desenvolvimentismo.

A dificuldade de alterar de maneira duradoura a estrutura macroeconômica brasileira também esteve relacionada aos interesses econômicos envolvidos. Bresser-Pereira (2013) identifica obstáculos à adoção de um câmbio mais competitivo, entre eles a resistência dos setores exportadores de commodities, o receio dos efeitos inflacionários da depreciação, a redução temporária dos salários reais e os interesses de agentes econômicos endividados em moeda estrangeira. Desse modo, a política cambial encontrava limites que não eram apenas técnicos, mas também distributivos e políticos.

A experiência do governo Dilma revela, portanto, uma tentativa de deslocamento da política econômica em direção a uma maior intervenção estatal e à redução dos custos financeiros e cambiais enfrentados pelo setor produtivo. Contudo, a dificuldade de articular de forma consistente as políticas monetária, fiscal e cambial contribuiu para que os resultados se afastassem dos objetivos inicialmente estabelecidos. A redução dos juros não se sustentou, a depreciação cambial permaneceu aquém do necessário para alterar significativamente a competitividade industrial e a política fiscal perderam capacidade de sustentação ao longo do período.

Por fim, a trajetória de Dilma Rousseff também foi interpretada por Bresser-Pereira (2013) a partir de sua formação desenvolvimentista e de sua disposição para enfrentar interesses estabelecidos. Em contraste com o perfil predominantemente político e carismático atribuído a Lula, Dilma apresentava uma atuação mais associada à gestão e à formulação econômica. Iniciativas como a redução das taxas de juros, o enfrentamento de casos de corrupção e a adoção de medidas de transparência e acesso à informação foram apresentadas pelo autor como demonstrações de autonomia e firmeza política (Bresser-Pereira, 2013). Entretanto, para além das características pessoais da presidente, a avaliação de seu projeto econômico exige considerar os limites institucionais, distributivos e externos que condicionaram a execução da Nova Matriz Econômica e contribuíram para seus resultados contraditórios.

4 A INDUSTRIALIZAÇÃO E AS CARACTERÍSTICAS DESENVOLVIMENTISTAS NOS GOVERNOS GEISEL E DILMA ROUSSEFF

A comparação entre os governos de Ernesto Geisel e Dilma Rousseff revela uma aproximação fundamental: em ambos, o Estado foi concebido como agente capaz de influenciar a trajetória do desenvolvimento e de enfrentar limitações que não seriam solucionadas apenas pela dinâmica do mercado. Essa aproximação, contudo, não significa identidade entre as estratégias, pois as diferenças nas condições econômicas, na estrutura produtiva e na natureza das restrições enfrentadas determinaram objetivos e instrumentos distintos.

A principal diferença está no problema que cada estratégia procurou enfrentar. No governo Geisel, a restrição externa estava associada à dependência de bens de capital, insumos e energia importados. Por isso, o II PND assumiu caráter predominantemente estrutural: buscava ampliar a capacidade produtiva doméstica em setores estratégicos e, com isso, reduzir vulnerabilidades que limitavam a continuidade do crescimento (Brasil, 1974; Bresser-Pereira, 1983; Serra, 1982; Batista, 1987). No governo Dilma, a economia já dispunha de uma estrutura industrial diversificada e o problema colocado era outro: a perda de competitividade da indústria, associada às condições cambiais, financeiras e produtivas (Carvalho, 2018; Bresser-Pereira, 2013). Logo, a política econômica voltou-se, então, para a alteração dessas condições, e não para a constituição de uma nova base industrial.

Essa diferença também ajuda a compreender a natureza da intervenção estatal. Em Geisel, o Estado participou diretamente da formação da capacidade produtiva, por meio do planejamento, das empresas estatais, do investimento público, do crédito direcionado e dos mecanismos de incentivo industrial, sendo que o financiamento externo complementou esse arranjo, permitindo preservar os investimentos enquanto os projetos estruturantes ainda estavam em implantação (Bresser-Pereira, 1983; Castro; Souza, 2004). No governo Dilma, a intervenção concentrou-se, sobretudo, na alteração das condições enfrentadas pelo setor privado, mediante juros, câmbio, crédito público, desonerações tributárias e políticas industriais (Mello; Rossi, 2017; Singer, 2015; Carvalho, 2018).

A política industrial também cumpriu funções diferentes. No II PND, a industrialização estava no centro da estratégia de desenvolvimento e se vinculava diretamente à superação de restrições estruturais, e a prioridade recaiu sobre setores de base, especialmente bens de capital, insumos básicos e energia (Brasil, 1974; Serra, 1982; Batista, 1987). Na experiência do governo Dilma, a política industrial estava voltada, principalmente, à recuperação da competitividade de uma estrutura já consolidada, mantendo a preocupação com a inovação, a produtividade e a inserção externa por meio da continuidade da PITCE e de sua articulação com o Plano Brasil Maior (Singer, 2015).

Outra distinção importante diz respeito à articulação entre a política industrial e a política macroeconômica. No II PND, apesar dos conflitos entre crescimento, inflação e equilíbrio externo, a política industrial estava inserida em uma estratégia relativamente integrada de transformação estrutural. No governo Dilma, a tentativa de combinar redução dos juros, administração cambial, crédito público, desonerações e controle de preços ocorreu de forma mais contraditória, haja vista que a trajetória da política monetária, marcada inicialmente pela elevação da Selic, seguida por redução e posterior retomada das altas, evidenciava uma dificuldade de sustentar de maneira permanente as condições macroeconômicas pretendidas (Carvalho, 2018; Bresser-Pereira, 2013).

A comparação permite, portanto, identificar uma continuidade na concepção do Estado como indutor do desenvolvimento, mas uma ruptura quanto à forma de atuação (Quadro 1). Geisel utilizou o Estado como agente direto da transformação produtiva; Dilma procurou utilizá-lo, principalmente, para modificar as condições de financiamento, competitividade e investimento de uma estrutura industrial já existente. Em um caso, a política desenvolvimentista esteve associada à formação de novas capacidades produtivas e à redução da dependência externa (II PND); no outro, à tentativa de recuperar a capacidade competitiva da indústria por meio da alteração de variáveis macroeconômicas e de incentivos (Nova Matriz Econômica).

Quadro 1 – Síntese comparativa das estratégias econômicas dos governos Geisel e Dilma Rousseff

Dimensão	Governo Geisel – II PND	Governo Dilma Rousseff – Nova Matriz Econômica
Problema central	Restrição externa associada à dependência de bens de capital, insumos e energia importados	Perda de competitividade industrial, valorização cambial e elevados custos financeiros e produtivos
Objetivo predominante	Transformar a estrutura produtiva e reduzir a vulnerabilidade externa	Melhorar as condições macroeconômicas para o investimento e recuperar a competitividade industrial
Concepção de desenvolvimento	Industrialização e transformação estrutural	Recuperação da competitividade de uma estrutura industrial já consolidada
Papel do Estado	Planejamento, coordenação dos investimentos e participação direta na formação da capacidade produtiva	Alteração das condições macroeconômicas e dos incentivos enfrentados pelo setor privado
Política industrial	Ênfase em bens de capital, insumos básicos, energia e infraestrutura	Ênfase em inovação, produtividade e competitividade, com continuidade da PITCE e articulação com o Plano Brasil Maior
Principais instrumentos	Investimento público, empresas estatais, BNDE, crédito direcionado, incentivos industriais e financiamento externo	Juros, câmbio, crédito público, desonerações tributárias, política industrial e intervenção sobre preços administrados
Financiamento externo	Utilizado como mecanismo de financiamento dos investimentos e de adiamento do ajuste recessivo	Não constituiu o eixo da estratégia; a preocupação concentrou-se nas condições macroeconômicas de financiamento e competitividade
Articulação macroeconômica	Estratégia relativamente integrada de transformação estrutural, embora com conflitos entre crescimento, inflação e equilíbrio externo	Maior dificuldade de coordenação entre políticas monetária, fiscal e cambial
Principais resultados	Ampliação da capacidade produtiva e redução de determinadas dependências externas, especialmente em bens de capital, insumos básicos e energia	Resultados inferiores às expectativas, com desaceleração do crescimento e dificuldade de consolidar as mudanças pretendidas nas condições macroeconômicas
Principais limites	Endividamento externo, capacidade ociosa e não cumprimento de parte das metas	Dificuldades de coordenação, deterioração fiscal, reversão da política de juros e limitações da política cambial
Caráter desenvolvimentista	Mais diretamente associado à transformação estrutural e à industrialização pesada	Associado à maior intervenção estatal e à tentativa de modificar condições macroeconômicas, com aproximação parcial ao novo-desenvolvimentismo

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Serra (1982), Bresser-Pereira (1983; 2013), Batista (1987), Castro e Souza (2004), Carvalho (2018) e Singer (2015).

Por meio do Quadro 1 buscou-se mostrar que a aproximação entre as duas experiências está menos nos instrumentos específicos do que na concepção de que a atuação estatal poderia induzir mudanças na trajetória econômica. As diferenças, por sua vez, decorrem, principalmente, da

natureza dos problemas enfrentados: enquanto o II PND procurou alterar a própria estrutura produtiva para responder à restrição externa, a Nova Matriz Econômica buscou modificar as condições macroeconômicas que afetavam a indústria já constituída.

Essa distinção é particularmente importante para a caracterização do governo Dilma. A Nova Matriz Econômica incorporou elementos associados ao novo-desenvolvimentismo, sobretudo na preocupação com juros, câmbio e competitividade industrial. Entretanto, a deterioração fiscal e a dificuldade de sustentar a redução dos juros e um câmbio compatível com o chamado equilíbrio industrial impedem que a experiência seja tratada como uma implementação integral dessa perspectiva.

Assim, a comparação não induz a leitura que coloque o II PND e a Nova Matriz Econômica como manifestações equivalentes de uma mesma estratégia. Pelo contrário, o que existe é uma aproximação no papel atribuído ao Estado e na importância conferida à indústria, combinada a diferenças substanciais quanto aos problemas enfrentados, à natureza da intervenção e aos instrumentos mobilizados. É justamente essa combinação entre continuidade e diferença que permite compreender as duas experiências em perspectiva histórica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação realizada permitiu responder ao problema de pesquisa sem estabelecer uma equivalência entre as experiências de Geisel e Dilma Rousseff. Em ambos os governos, o Estado ocupou uma posição ativa na condução da política econômica e na tentativa de enfrentar obstáculos ao desenvolvimento. A semelhança, contudo, termina quando se observam os problemas que orientaram cada estratégia e a forma assumida pela intervenção estatal.

No governo Geisel, o II PND constituiu uma estratégia de transformação estrutural. Diante da restrição externa, a resposta foi ampliar a capacidade produtiva em setores estratégicos, recorrendo ao planejamento estatal, ao investimento público, às empresas estatais, ao crédito direcionado e ao financiamento externo. A estratégia produziu avanços na estrutura produtiva e contribuiu para reduzir determinadas dependências externas, mas esteve acompanhada de endividamento, capacidade ociosa e de metas ambiciosas que não foram integralmente alcançadas.

No governo Dilma, a Nova Matriz Econômica partiu de uma situação distinta. Como a estrutura industrial já estava constituída, a preocupação concentrou-se na recuperação da competitividade e na criação de condições mais favoráveis ao investimento. A redução dos juros, a atuação cambial, o crédito público, as desonerações e a intervenção sobre preços administrados expressaram essa orientação. Seus resultados, entretanto, ficaram aquém das expectativas, em meio a dificuldades de coordenação das políticas econômicas, das restrições externas e da deterioração fiscal.

A principal síntese da comparação está, portanto, na diferença entre transformar a estrutura produtiva e alterar as condições de funcionamento de uma estrutura já existente. O primeiro movimento caracteriza o II PND; o segundo, a Nova Matriz Econômica. Ambos apresentam elementos desenvolvimentistas, mas respondem a circunstâncias históricas distintas e não podem ser avaliados pelos mesmos critérios.

Essa conclusão, contudo, não diminui a importância da atuação estatal como elemento indutor do crescimento e do desenvolvimento econômico. Essa conclusão, contudo, não diminui a importância da atuação estatal como elemento indutor do crescimento e do desenvolvimento econômico. No caso Geisel, a intervenção estatal ampliou capacidades produtivas, mas não eliminou as vulnerabilidades externas e produziu custos importantes. No caso Dilma, a ampliação da atuação estatal buscou modificar as condições macroeconômicas e fortalecer a competitividade industrial, mas encontrou dificuldades de coordenação entre os diferentes instrumentos de política econômica.

Para finalizar, a comparação aqui desenvolvida possui limites que precisam ser reconhecidos. Os governos analisados pertencem a períodos históricos, institucionais e internacionais muito diferentes, e o conjunto de referências utilizado, decorrente de uma revisão de literatura narrativa, apresenta interpretações distintas, especialmente quanto aos resultados da Nova Matriz Econômica.

As conclusões devem, por isso, ser compreendidas dentro do recorte teórico e bibliográfico adotado, sem pretensão de esgotar as interpretações sobre os dois períodos.

Como possibilidade de aprofundamento, estudos futuros poderão incorporar indicadores econômicos e setoriais que permitam comparar de maneira mais sistemática os efeitos das duas estratégias sobre a estrutura produtiva, a indústria, o investimento, a produtividade, as exportações e a restrição externa. Também permanece aberta a possibilidade de ampliar a análise para outros períodos de orientação desenvolvimentista, de modo a identificar continuidades e rupturas na atuação do Estado e na relação entre crescimento, industrialização e restrição externa.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Elsevier, 2014.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório Anual 2014**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2014. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual/2014/rel2014cap1p.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2026.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, p. e172129, 2017.
- BATISTA, J. C. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 7, n. 2, p. 228–244, abr. 1987.
- BELLINGIERI, J. A Economia No Período Militar (1964-1984): Crescimento com Endividamento. **Revista Hispeci & Lema**, v. 8, p. 12-17, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Julio-Bellingieri-2/publication/266862513_A_economia_no_periodo_militar_1964-1984_crescimento_com_endividamento/links/5ffda546a6fdccdb84aaffd/A-economia-no-periodo-militar-1964-1984-crescimento-com-endividamento.pdf. Acesso em: 14 ago. 2026.
- BNDE - BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **O Papel do Financiamento Internacional no Desenvolvimento Brasileiro**. BNDE, 1982. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/27327/1/O%20papel%20do%20financiamento%20internacional...66540_P_pdfa.pdf. Acesso em: 10 ago. 2026.
- BRASIL. Lei nº 6.151, de 4 de DEZEMBRO de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF: 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6151.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. **Novos estudos CEBRAP**, n. 95, p. 5-15, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Auge e declínio nos anos setenta. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 3, n. 2, p. 222–246, abr. 1983.
- CAGNIN, R. F. et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). **Novos estudos CEBRAP**, n. 97, p. 169-185, 2013.
- CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia SA, 2018.
- CASTRO, A. B. Ajustamento x transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984. In: Castro, A. B.; SOUZA, F. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- CASTRO, G. H. L. de; CAMARA, M. R. G. A GESTÃO DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011-2016). **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, [S. l.], v. 25, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/sociais/article/view/9631>. Acesso em: 25 fev. 2026.
- CAVARZAN, G. M. Economia, discurso e poder: os bastidores políticos do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). **Revista Aedos** [S. l.], v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/9817>. Acesso em: 8 fev. 2026.
- FISHLOW, A. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico** v.1, n.3, p. 507-550, 1986. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1019>. Acesso em: 10 ago. 2026.
- FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 28–46, jan. 2008.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. Metas e bases” e I plano nacional de desenvolvimento-I PND (1970-1974). In: KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, p. 1975-1979, 1999.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o "Milagre" Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2015)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. cap. 3, p. 61-84.

LACERDA, A. C. MARQUES, R. M.; REGO, J. M. **Economia brasileira**. Saraiva, 2013.

LIMA, L. A. O. Crise do petróleo e evolução recente da economia brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 17, n. 2, p. 29-37, mar. 1977.

MELLO, G.; ROSSI, P. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 309, jun. 2017. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3538/TD309.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2026.

MIANI, R. A.; AKAMATSU, B. M. E. A continuidade do “modo petista de governar” no governo Dilma Rousseff (2011-2016). **(entre)linhas: Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Ouro Preto**, v. 5, n. 01, p. 01-15, 12 nov. 2025.

PEREIRA, E. M. M. **Crise da Zona do Euro: uma perspectiva de análise**. 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo: 2016.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, v. 20, n. 2, p. v-vi, abr. 2007.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de após-guerra: a crise recente. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 2, n. 3, p. 382-404, jul. 1982.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Macroeconomic policy, growth and income distribution in the Brazilian economy in the 2000s.

Investigación Económica, vol.71, n.282, pp.55-92, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S>

0185-1667/2012000400003&script=sci_abstract&tlng=en>. Acesso em: 10 ago. 2026.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, n. 102, p. 39-67, 2015.

SINGER, A. **O que querem os empresários?** Jornal Folha de São Paulo, 2013. Disponível: <<http://www1.folha.uol.com.br/columnas/andresinger/2013/08/1331251-o-que-querem-os-empresarios.shtml>>. Acesso em: 15 fev. 2026.

SOUZA, A. M. Governos Geisel e Dilma: o poder das finanças. **Cuadernos de Economía**, v. 34, n. SPE66, p. 545-567, 2015.

VELLOSO, J. P. R. **O Último Trem para Paris**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

Sobre os(as) autores(as)

Diogo Anselmo Ribeiro  

diogo.ribeiro@sou.unifal-mg.edu.br

Mestrando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG). Bacharel Interdisciplinar em Ciência e Economia pela (UNIFAL-MG). Estudante de graduação em Ciências Econômicas com Ênfase em Controladoria, no Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da UNIFAL-MG, Campus Varginha-MG.

Débora Juliene Pereira Lima  

debora.lima@unifal-mg.edu.br

Doutora em Economia com ênfase em Políticas Públicas e Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal de Uberlândia. Professora adjunta de Economia da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Campus Varginha-MG.

Vinicius de Souza Moreira  

vinicius.moreira@unifal-mg.edu.br

Doutor (2021), Mestre (2016) e Bacharel (2013) em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Adjunto do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL-MG), Campus Varginha-MG. Vinculado ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Campus Varginha.