



O ESTADO COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO: EMPRESAS ESTATAIS, BNDE E A DESTINAÇÃO DO FINANCIAMENTO DO II PND ENTRE CAPITAL ESTATAL E CAPITAL PRIVADO NACIONAL

Área Temática: Macroeconomia, Economia Internacional e Setor Público

Palavras-Chave: Marcha forçada; Substituição de Importações; Setor privado; Endividamento externo; Campanha Antiestatização.

I. INTRODUÇÃO

O período que antecedeu o II PND foi marcado pelo “Milagre Econômico” (1968-1973), seguido pelo 1º Choque do Petróleo, em 1973, que agravou os desequilíbrios das contas externas brasileiras. Diante desse cenário, o governo Geisel optou por não adotar um ajuste recessivo e implementou o II PND como estratégia de modernização e redução da dependência externa, priorizando setores como siderurgia, petroquímica, fertilizantes e energia. Para financiá-lo, recorreu ao BNDE, ao PIS-Pasep, a empréstimos externos e ao endividamento junto a bancos internacionais (Hermann, 2005). O Estado assumiu, assim, papel central na condução dos investimentos e dos projetos estratégicos.

Em função disso, se fundamenta o objetivo geral deste trabalho, que é analisar como o financiamento mobilizado pelo BNDE e a atuação das empresas estatais se distribuíram entre o capital estatal e o capital privado nacional na execução do II PND, entre 1974 e 1979, e quais efeitos essa distribuição produziu sobre a relação entre o Estado e o empresariado industrial. Como objetivos específicos, buscou-se: i) compreender o debate teórico sobre o papel do Estado na economia; ii) caracterizar o II PND e a atuação do BNDE; e, iii) identificar os principais setores e projetos estratégicos financiados pelo BNDE e executados por empresas estatais.

Para tanto, a hipótese central é a de que a execução do II PND, ao concentrar recursos e decisões nas empresas estatais e no BNDE, alterou o equilíbrio do “tripé” econômico do regime militar, reduzindo o espaço do empresariado industrial nacional, que, embora inicialmente favorável ao plano, reagiu à perda de autonomia por meio da “Campanha Antiestatização” (Moraes; Bastos, 2022). Diante disso, a pesquisa busca responder à seguinte questão: de que maneira o financiamento mobilizado pelo BNDE e a atuação das empresas estatais se distribuíram entre o capital estatal e o privado nacional durante a execução do II PND, e quais efeitos essa distribuição produziu na relação entre o Estado e o empresariado industrial nacional?

Não obstante, a justificativa para a realização deste estudo reside na necessidade de aprofundar a análise das contradições inerentes a um modelo de desenvolvimento que, simultaneamente, criava vastas oportunidades de mercado para o setor privado por meio de encomendas estatais e financiamentos subsidiados, mas que, paradoxalmente, gerava crescente temor de “asfixia” do empresariado nacional diante do gigantismo e da expansão da presença estatal. A compreensão dessa fase é essencial não apenas para revisitar um capítulo decisivo da história econômica do Brasil, mas também para iluminar os debates contemporâneos sobre a atuação do Estado na economia, os limites da intervenção governamental como indutora do crescimento e as relações entre capital público e privado (Moraes; Bastos, 2022).

Assim, o presente artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, a seção 2 apresenta o referencial teórico, abordando o papel do Estado na economia sob uma perspectiva histórica e caracterizando o II PND. A seção 3 detalha a metodologia empregada na pesquisa. Em seguida, a seção 4 apresenta os resultados e discussões, mapeando os investimentos e projetos estratégicos. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais, seguida das referências bibliográficas.



II. REFERENCIAL TEÓRICO

O debate sobre a extensão da intervenção estatal na economia é central na ciência econômica. No mercantilismo, o Estado exercia papel fortemente intervencionista; já a fisiocracia e a escola clássica, com Adam Smith, defenderam a mínima intervenção, confiando na “mão invisível” do mercado. As crises do capitalismo, sobretudo a Grande Depressão de 1929, evidenciaram os limites do *laissez-faire*, e a teoria keynesiana passou a defender a intervenção ativa do Estado, influenciando as políticas de países em desenvolvimento, nos quais o Estado assumiu o papel de promotor da industrialização. No Brasil do regime militar, essa atuação foi particularmente proeminente. Moraes e Bastos (2022) argumentam que o II PND não pode ser lido como ato voluntarista de uma ditadura isolada, mas como expressão da autonomia relativa de um Estado articulado com frações do empresariado industrial nacional. Fonseca e Monteiro (2007) reforçam que sua racionalidade econômica estava ligada a uma racionalidade política de legitimação e distensão do regime, e Velloso (1998), um dos arquitetos do plano, defende que este possuía fundamentação econômica sólida, contestando a tese de “fantasia política”.

Assim, o II PND, lançado em 1974, foi um ambicioso programa de reformas e metas de investimento voltado a aprofundar a industrialização brasileira e reduzir a dependência externa (IPEA, 2016), priorizando siderurgia, petroquímica, fertilizantes e energia (Brasil, 1974). A manutenção do crescimento acelerado após o choque do petróleo de 1973 configurou a chamada “marcha forçada” (Boarati, 2003), mecanismo pelo qual o Estado internalizou decisões de investimento que o setor privado hesitava em assumir, dados os altos riscos e longos prazos de maturação (Fonseca; Monteiro, 2007). Para tanto, o BNDE mobilizou recursos do PIS-Pasep e empréstimos externos (Oliveira; Redivo; Cario, 2015), enquanto as empresas estatais atuaram como grandes investidoras e demandantes de bens e serviços da indústria nacional (Hermann, 2005).

Além disso, a centralidade do BNDE não se limitou ao repasse de verbas: segundo Moraes e Bastos (2022), o Banco atuou como um “colchão” financeiro para o empresariado industrial, e a criação das subsidiárias EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA permitiu injetar capital de risco diretamente nas empresas privadas nacionais, fortalecendo sua estrutura patrimonial. As estatais de siderurgia (Siderbrás), petroquímica (Petroquisa) e energia (Eletrobras/Itaipu) funcionaram como demandantes de primeira ordem para a indústria de bens de capital nacional, ao garantirem escala à indústria via compras governamentais (Fonseca; Monteiro, 2007). Essa dinâmica compunha o “tripé” formado pelo capital estatal, privado nacional e estrangeiro (CEPAL, 2018), articulação que, todavia, gerou tensões, com debates sobre o *crowding out*, isto é, sobre o deslocamento do investimento privado pela expansão da presença estatal (Hermann, 2005).

Consoante a isso, o documento original do II PND previa aportes de cerca de Cr\$ 300 bilhões para o bloco de investimentos em bens de produção, siderurgia, petroquímica, fertilizantes, metais não ferrosos e insumos básicos, cerca de 17% da Síntese de Investimentos do Plano, ante 23% destinados à infraestrutura (Brasil, 1974). Com isso, o II PND não financiou exclusivamente as estatais, mas operou como sistema de financiamento misto, no qual o setor privado nacional foi, na prática, o principal beneficiário do crédito do BNDE — dado que contraria a leitura do plano como mero projeto de fortalecimento das estatais e reforça seu caráter coordenador, e não substitutivo, da ação estatal (Fonseca; Monteiro, 2007). O Plano também gerou limitações de longo prazo quanto ao endividamento externo (Salomão, 2005), financiado em grande parte por empréstimos a juros flutuantes (FIPE, 2014), o que tornou o serviço da dívida insustentável quando as taxas de juros internacionais subiram ao final da década de 1970 (2º Choque do Petróleo), contribuindo assim para chamada crise da dívida dos anos 1980 (Oliveira; Redivo; Cario, 2015).



III. MÉTODOS

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza básica e caráter histórico-crítico e institucionalista, alicerçada em revisão bibliográfica e documental. Quanto aos objetivos, classifica-se como exploratória e descritiva, buscando aprofundar a compreensão de um fenômeno histórico-econômico a partir da centralidade das empresas estatais e do BNDE, ao mesmo tempo em que descreve os principais investimentos e mecanismos de financiamento do II PND entre 1974 e 1979. O recorte temporal abrange o contexto do "Milagre Econômico" (1968-1973), a vigência do Plano (1974-1979) e os desdobramentos posteriores relacionados à crise da dívida externa dos anos 1980.

Quanto ao levantamento bibliográfico, utilizaram-se bases como SciELO e Google Acadêmico, repositórios institucionais e bibliotecas digitais de órgãos públicos, com os descritores "II PND", "BNDE", "empresas estatais", "marcha forçada" e "Campanha Antiestatização". Como fontes documentais, utilizaram-se o texto original do II PND (Brasil, 1974) e o artigo de Oliveira, Redivo e Cário (2015) sobre a atuação do BNDE; como fontes secundárias de revisão de literatura, as obras de Fonseca e Monteiro (2007), Moraes e Bastos (2022), Velloso (1998), Boarati (2003), Hermann (2005), Genta dos Santos e Colistete (2009), Maciel (2017), Salomão (2005) e Tavares et al. (2010), entre outras. A análise foi organizada em torno de quatro eixos: o debate teórico sobre o Estado na economia; a caracterização institucional do II PND e do BNDE; o mapeamento dos setores e projetos financiados; e as tensões entre o Estado e o empresariado industrial nacional. Como limitação, reconhece-se que o estudo não incorpora a construção de séries históricas quantitativas próprias, sugestão deixada para pesquisas futuras.

IV. RESULTADO E DISCUSSÃO

A execução do II PND foi marcada por investimentos maciços em setores estratégicos, siderurgia, petroquímica, energia, bens de capital e transportes/infraestrutura, identificados pelo próprio Plano como gargalos ao crescimento Sustentado (Brasil, 1974). O BNDE, por meio de suas subsidiárias EMBRAMEC, FIBASE e IBRASA, foi fundamental para capitalizar empresas nacionais e viabilizar sua participação nesses grandes projetos, mitigando os riscos de investimentos de longo prazo e alta intensidade de capital, ao passo que a diversidade de estatais envolvidas, de Siderbrás a Eletrobras, passando por Petroquisa, RFFSA e Portobrás, ilustra a amplitude do braço executor estatal, que atuou simultaneamente como produtor, investidor e planejador setorial.

Diante disso, os resultados confirmam que a centralidade do BNDE não se limitou ao repasse de recursos, mas envolveu verdadeira engenharia financeira voltada à proteção do capital nacional: os recursos do PIS-Pasep passaram a representar a principal fonte de *funding* do Banco, respondendo por cerca de 54% do total disponível em 1976, equivalente a aproximadamente R\$ 43,8 bilhões a preços de 2014, com pico de R\$ 53,3 bilhões em 1978 (Maciel, 2017). Quanto à destinação, o setor privado nacional absorveu cerca de dois terços das aprovações de crédito do BNDE, contra aproximadamente 34% às empresas estatais (Maciel, 2017), evidenciando que o Estado, longe de simplesmente substituir o capital privado, buscou qualificá-lo para competir nos grandes projetos de base, atuando como "colchão" financeiro em um mercado de capitais ainda pouco desenvolvido (Boarati, 2003; Moraes; Bastos, 2022).

Ademais, a centralização de recursos e decisões no aparato estatal gerou, ainda, tensões crescentes com o empresariado privado nacional. Embora inicialmente beneficiado pelas encomendas estatais e pelo crédito subsidiado, o setor privado passou a temer a "estatização" da economia, sentindo-se marginalizado nos processos decisórios à medida que o gigantismo estatal se expandia (Moraes; Bastos, 2022), o que culminou na "Campanha Antiestatização", movimento liderado por lideranças empresariais que buscavam redefinir os limites da intervenção estatal e recuperar espaço na política econômica (Moraes; Bastos, 2022).



Dessa maneira, o episódio (citado anteriormente), confirma a hipótese central da pesquisa: a execução do II PND, ao centralizar recursos e decisões nas estatais e no BNDE, rompeu o equilíbrio original do "tripé", deslocando o eixo de poder decisório em direção ao Estado. O debate sobre o *crowding out* sugere que ambos os movimentos ocorreram simultaneamente: em bens de capital, o Estado atuou como fomentador do empresariado nacional, via demanda garantida e crédito subsidiado (Tavares et al., 2010); já em setores de base como siderurgia e petroquímica, a magnitude dos investimentos estatais efetivamente ocupou espaços que, em outro arranjo, poderiam ter sido disputados pelo capital privado (Hermann, 2005).

Por fim, o financiamento do II PND via empréstimos externos a juros flutuantes, embora tenha viabilizado o crescimento acelerado após o choque de 1973, comprometeu a saúde financeira do Estado no médio prazo (FIPE, 2014). A dívida externa bruta brasileira, de cerca de US\$ 12,6 bilhões ao final de 1973, cresceu a uma taxa média anual de 22,9% entre 1973 e 1978 (Hermann, 2005), puxada pelas captações do setor público e pelo endividamento privado junto a bancos internacionais; o déficit em conta corrente alcançou cerca de US\$ 4,7 bilhões já em 1974 (Moraes; Bastos, 2022), e a manutenção de uma taxa de investimento de 22,5% do PIB e crescimento médio de 8,2% ao ano entre 1974 e 1979 dependeu de poupança externa complementar (FIPE, 2014). Quando as taxas de juros internacionais subiram ao final da década de 1970, o serviço da dívida tornou-se insustentável, contribuindo diretamente para a crise da dívida e para a "década perdida" dos anos 1980 (Oliveira; Redivo; Cario, 2015; Salomão, 2005), o que corrobora as críticas de Genta dos Santos e Colistete (2009) e Maciel (2017) quanto à insustentabilidade macroeconômica do modelo adotado.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar como o financiamento mobilizado pelo BNDE e a atuação das empresas estatais se distribuíram entre o capital estatal e o capital privado nacional na execução do II PND, entre 1974 e 1979. Os resultados confirmam que o Estado brasileiro desempenhou papel central e planejado como indutor do desenvolvimento, e não um papel meramente voluntarista ou desprovido de racionalidade técnica. Nesta perspectiva, o debate teórico ora apresentado sobre o papel do Estado na economia foi nitidamente articulado à experiência do regime militar, a atuação do BNDE e das estatais, evidenciando o funcionamento do "tripé" formado pelo capital estatal, privado nacional e estrangeiro, e os principais setores e projetos financiados, tais como siderurgia, petroquímica, energia, bens de capital e transportes, foram identificados, com a devida distinção entre os recursos mobilizados por cada capital.

Outrossim, a hipótese central da pesquisa, de que a centralização de recursos e decisões nas estatais e no BNDE rompeu o equilíbrio do "tripé" econômico do regime militar, marginalizando o empresariado industrial nacional, encontrou respaldo nos resultados: a reação desse setor, consubstanciada na "Campanha Antiestatização", demonstra que o modelo adotado, embora tenha ampliado oportunidades de mercado para o capital privado, gerou simultaneamente temor crescente de asfixia diante do gigantismo estatal. Neste cenário, a atuação do BNDE foi crucial não apenas como repassador de recursos, mas como articulador financeiro do capital nacional: cerca de dois terços das aprovações de crédito do Banco destinaram-se ao setor privado nacional, contra aproximadamente 34% às empresas estatais, com os recursos do PIS-Pasep respondendo por 54% de suas fontes em 1976, como reforça Maciel (2017), em fala citada anteriormente.

Contudo, o financiamento via endividamento externo a juros flutuantes revelou-se financeiramente oneroso, com efeitos que se manifestariam plenamente na crise da dívida e na "década perdida" dos anos 1980. Apesar disso, o II PND deixou um legado estrutural inegável, consolidando uma base industrial diversificada que sustentaria parte do parque produtivo



brasileiro nas décadas seguintes. Recomenda-se, para pesquisas futuras, a construção de séries históricas quantitativas sobre os investimentos setoriais e o endividamento externo do período, complementando a análise histórico-institucional aqui desenvolvida.

REFERÊNCIAS

- BOARATI, V. **A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados**. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/geisel/projeto-ii-pnd-75_79/@download/file/Projeto%20II%20PND%2075_79.pdf. Acesso em: 15 maio 2026.
- CEPAL. **Estudo Econômico da América Latina e do Caribe**. Santiago: CEPAL, 2018.
- FIPE. **Boletim de Informações FIPE**. São Paulo: FIPE, 2014.
- FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1 (109), p. 28-46, jan./mar. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/48sFyxjczMLHDkKhWZSM5Sw/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2026.
- GENTA DOS SANTOS, F.; COLISTETE, R. P. **Reavaliando o II PND: uma abordagem quantitativa**. São Paulo: FEA-USP, 2009. Disponível em: <https://renatocolistete.blog/wp-content/uploads/2009/01/reavaliando-o-ii-pnd.pdf>. Acesso em: 15 maio 2026.
- HERMANN, J. **Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984)**. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. (Orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 93-115.
- IPEA. **Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3297&. Acesso em: 15 maio 2026.
- MACIEL, J. V. D. **II PND: o desenvolvimento brasileiro segundo a teoria da dependência**. 2017. Monografia (Bacharelado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- MORAES, R.; BASTOS, P. P. Z. O Estado em disputa: os objetivos do II PND e os interesses dos industriais. **Nova Economia**, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 181-204, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/434xFFWgnqzkFWK5w3mbDc/?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2026.
- OLIVEIRA, J. P. R.; REDIVO, A. S.; CARIO, S. A. F. **Atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no padrão de financiamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1974/1979**. *Economia e Desenvolvimento*, Santa Maria, v. 27, n. 1, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/19130>. Acesso em: 15 maio 2026.
- SALOMÃO, I. C. **O II PND - Marcha Forçada e Endividamento Externo**. 2005. Disponível em: <https://downloads.fipec.org/publicacoes/bif/bif514-43-45.pdf>. Acesso em: 15 maio 2026.
- TAVARES, M. C.; MELO, H. P.; CAPUTO, A. C.; COSTA, G. M. M.; ARAUJO, V. L. **O papel do BNDE na industrialização do Brasil: os anos dourados do desenvolvimento, 1952-1982**. *Memórias do Desenvolvimento*, n. 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.
- VELLOSO, J. P. R. **A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND**. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 2 (70), p. 133-144, abr./jun. 1998.