

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MATHEUS SOMMER GENTA

POLÍTICA ECONÔMICA DURANTE O REGIME MILITAR BRASILEIRO
(1964-1985)

Porto Alegre

2019

MATHEUS SOMMER GENTA

POLÍTICA ECONÔMICA DURANTE O REGIME MILITAR BRASILEIRO

(1964-1985)

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

PORTO ALEGRE

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Genta, Matheus Sommer
Política econômica durante o Regime Militar
Brasileiro (1964-1985) / Matheus Sommer Genta. --
2019.
63 f.
Orientador: Ronaldo Herrlein Jr..

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Política econômica. 2. Regime Militar
Brasileiro. I. Herrlein Jr., Ronaldo, orient. II.
Titulo.

MATHEUS SOMMER GENTA

POLÍTICA ECONÔMICA DURANTE O REGIME MILITAR BRASILEIRO

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva
UFRGS

Prof. Dra. Rosa Angela Chieza
UFRGS

AGRADECIMENTOS

À universidade, por me proporcionar um ambiente e uma graduação de excelência, e por me permitir descobrir meu próprio curso;

Aos meus pais, por todo esforço até hoje, e por sempre colocarem a educação como prioridade – amo vocês com um amor que não cabe em mim; juntamente, a minha irmã e minha avó, por formarem a melhor família que eu poderia ter;

A todos os professores, de escola e faculdade, e, em especial, ao meu orientador, Ronaldo, por todos os ensinamentos – dentro e fora da sala de aula;

Aos colegas que me acompanharam durante o curso, que viraram amigos que levarei para a vida;

Por último, e de modo nenhum menos importante, à Rayane, por acreditar em mim. Agradecimentos não são o suficiente para demonstrar o significado disso.

“Anywhere, anytime ordinary people are given the chance to choose, the choice is the same: freedom, not tyranny; democracy, not dictatorship; the rule of the law, not the rule of the secret police.”

(Tony Blair)

RESUMO

Este trabalho discute as políticas econômicas adotadas durante o Regime Militar Brasileiro, período decorrido entre 1964 e 1985. O objetivo principal é analisar como as diferentes medidas adotadas durante todo o período afetaram os principais indicadores econômicos, como PIB, inflação, balanço de pagamentos e salários. Com essa meta traçada, é feita uma introdução ao assunto. Após, o desenvolvimento está dividido em três capítulos, sendo no capítulo 2 discutidos os governos Castello Branco, Costa e Silva e Médici, cobrindo o período do PAEG e do “Milagre” econômico. O capítulo 3 trata das políticas no governo Geisel e sua decisão estratégica de adotar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O capítulo 4 aborda o último governo militar, de mandato de João Figueiredo, e sobre como foi a transição para uma nova democracia. A conclusão geral, amparada na bibliografia utilizada, é de que o governo militar conseguiu, inicialmente, reorganizar o cenário econômico brasileiro, mas perdeu o controle da inflação e da dívida pública após os dois choques do petróleo de década de 1970, devolvendo o poder à sociedade civil com um cenário econômico mais conturbado que aquele anterior ao golpe de Estado.

Palavras-chave: Política Econômica. Regime Militar Brasileiro. Dívida Pública. Milagre Econômico.

Classificação JEL: H11 - Estrutura, escopo e desempenho do governo

ABSTRACT

This research discusses the economic policies adopted during the Brazilian Military Regime between 1964 and 1985. The main objective is to analyze how the different measures adopted throughout the period affected the main economic indicators, such as GDP, inflation, balance of payments and wages. . With this goal set, an introduction to the subject is given. Afterwards, the development is divided into three chapters, and in Chapter 2 the governments Castello Branco, Costa e Silva and Médici are discussed, covering the period of the PAEG and the economic “Miracle”. Chapter 3 deals with policies in the Geisel government and its strategic decision to adopt the II National Development Plan (PND). Chapter 4 deals with the last military government, mandated by João Figueiredo, and how was the transition to a new democracy. The general conclusion, supported by the bibliography used, is that the military government was initially able to reorganize the Brazilian economic scenario, but lost control of inflation and public debt after the two oil shocks of the 1970s, returning power to civil society with a more troubled economic scenario than before the coup d'état.

Keywords: Economic Policy. Brazilian Military Regime. Public debt. Economic miracle.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação do PIB (1964-1973)	22
Gráfico 2 - Evolução da inflação (1964-1973)	23
Gráfico 3 - Razão Dívida Externa/PIB (1964-1973)	24
Gráfico 4 - Razão Dívida Mobiliária Total/PIB (1964-1973)	24
Gráfico 5 - Variação das Reservas Internacionais, preços constantes de 2018 (bilhões) (1964-1973)	25
Gráfico 6 - Razão Investimento do Setor Público/PIB (1964-1973)	26
Gráfico 7 - Razão FBCF/PIB (1964-1973)	26
Gráfico 8 - Balança comercial, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1964-1973)	27
Gráfico 9 - Balanço de pagamentos, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1964-1973)	27
Gráfico 10 - Evolução do salário mínimo, preços constantes de 2018 (1964-1973)	28
Gráfico 11 - Variação do PIB (1974-1978)	37
Gráfico 12 - Evolução da inflação (1974-1978)	38
Gráfico 13 - Razão Dívida Externa/PIB (1974-1978)	39
Gráfico 14 - Razão Dívida Mobiliária Total/PIB (1974-1978)	39
Gráfico 15 - Variação das Reservas Internacionais, preços constantes de 2018 (bilhões) (1974-1978)	40
Gráfico 16 - Razão Investimento do Setor Público/PIB (1974-1978)	41
Gráfico 17 - Razão FBCF/PIB (1974-1978)	41
Gráfico 18 - Balança comercial, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1974-1978)	42
Gráfico 19 - Balanço de pagamentos, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1974-1978)	42
Gráfico 20 - Evolução do salário mínimo, preços constantes de 2018 (1974-1978)	43
Gráfico 21 - Variação do PIB (1979-1985)	53
Gráfico 22 - Variação da inflação (1979-1985)	53
Gráfico 23 - Razão Dívida Externa/PIB (1979-1985)	54

Gráfico 24 - Razão Dívida Mobiliária Total/PIB (1979-1985)	54
Gráfico 25 - Variação das Reservas Internacionais, preços constantes de 2018 (bilhões) (1979-1985)	55
Gráfico 26 - Razão Investimento do Setor Público/PIB (1979-1985)	55
Gráfico 27 - Razão FBCF/PIB (1979-1985)	56
Gráfico 28 - Balança comercial, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1979-1985)	56
Gráfico 29 - Balanço de pagamentos, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1979-1985)	57
Gráfico 30 - Variação do salário mínimo, preços constantes de 2018 (1979-1985)	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO E O “MILAGRE” BRASILEIRO	14
2.1 CONTROLE DA INFLAÇÃO	14
2.2 PRONTO PARA RETOMAR O CRESCIMENTO	17
2.3 GOVERNOS COSTA E SILVA (1967-1969) E MÉDICI (1969-1973) E O “MILAGRE” ECONÔMICO	19
2.4 RESULTADOS ECONÔMICOS DO PERÍODO 1964-1973	21
3 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1974-1978)	29
3.1 CRESCIMENTO ECONÔMICO EXPONENCIAL	29
3.2 DESACELERAÇÃO DA ECONOMIA	34
3.3 RESULTADOS ECONÔMICOS DO GOVERNO GEISEL (1974-1978)	36
4 GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)	44
4.1 ORTODOXIA DE SIMONSEN E HETERODOXIA DE DELFIM	44
4.2 TENTATIVA DE CONTROLE ECONÔMICO E POLÍTICO	47
4.3 ACORDOS BRASIL-FMI E O FIM DO REGIME MILITAR	49
4.4 RESULTADOS ECONÔMICOS DO GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

Sendo um dos períodos mais importantes do país desde sua independência, seja no aspecto social, econômico ou político, o Regime Militar Brasileiro se manteve vigente durante mais de duas décadas, deixando marcas permanentes no país e em sua população. Hoje, mais de trinta anos vivendo em um Brasil democrático, é possível fazer uma análise sobre resultados deixados pelos governos militares.

Partindo desse pressuposto, o presente trabalho busca investigar o cerne da política econômica adotada durante o Regime, analisando as medidas tomadas, e como elas influenciaram dívida externa, inflação e principais indicadores econômicos. Sendo um período marcado por um regime político de exceção, não seria possível tratar de assuntos tão importantes sem dar a ênfase necessária ao quadro político-social do período, em que, a partir de dezembro de 1968, com o decreto do Ato Institucional número 5, aprofundou-se a repressão da sociedade, permitindo, aos militares, governar sem dar quaisquer informações à sociedade civil.

Devido à relevância do período, há uma extensa lista de documentações e estudos feitos sobre o Regime e sobre o que foi o seu legado. Deixando uma inflação enorme, e uma dívida externa de mesma proporção, existem motivos mais do que suficientes para a década de 1980 levar o nome de “Década Perdida”. Ainda assim, existem aqueles, dentro da sociedade atual, que pedem o retorno dos militares ao controle do poder político. Com essas questões em mente, o objetivo deste trabalho é esclarecer como foi o desenvolvimento econômico do período, que, inegavelmente, trouxe mudanças estruturais e produtivas fundamentais para o país, mas, que ao mesmo tempo, apresentou sinais de descontrole econômico e retrocesso social, com perdas reais do poder de compra da população e da capacidade de desenvolvimento nacional, que levariam muitos anos para serem revertidas.

Tendo em vista o atual cenário social do país, com a população descrente de suas instituições e insatisfeitas com seus políticos, iniciou-se, nos últimos anos, o clamor pela volta dos militares e de um regime militar. As conhecidas *fake news*, somadas a pouca publicização sobre o referido período do Regime Militar contribui para fortalecer tal clamor, sob justificativa – sem exclusão de outras – de que “os militares salvaram a economia do país” naquele momento. Assim, tendo em mente o

ensinamento de Edmund Burke, sabemos que o povo que não conhece sua história, está fadado a repeti-la. Após as eleições presidenciais de 2018, o medo de que militares voltassem ao poder do país tomou proporções que antes não passavam de uma hiperbólica projeção para aqueles que se negavam a acreditar que, o hoje presidente, estava ganhando cada vez mais popularidade.

Portanto, este trabalho está dividido em quatro capítulos além desta introdução: primeiramente, será abordada a política econômica do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), durante o governo Castello Branco, e também o período de governo de Costa e Silva e Médici, tratando do crescimento notável do “Milagre” econômico; após, será discutido no capítulo 3 o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), sob o comando de Ernesto Geisel; o quarto capítulo tratará sobre os últimos anos do Regime, governado por João Figueiredo, e que foi o cenário político-econômico que a sociedade civil recebeu dos militares; por fim, algumas considerações finais serão feitas sobre todo o período.

2 O PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (1964-1966) E O “MILAGRE” BRASILEIRO (1967-1973)

A decisão de intervir no comando executivo do país não foi aleatória. É cogitado que o suicídio de Getúlio Vargas¹ foi uma estratégia para evitar que o golpe acontecesse naquele ano mesmo, 1954. Como foi dito pelo historiador Antônio Barbosa, professor da Universidade de Brasília (UnB), com o suicídio, “(...) os adversários de Getúlio, então, perderam as forças para tomar o poder. O golpe teve de ser abortado. A ditadura militar só seria imposta dez anos mais tarde.”

Em vez de golpe, surge então, em 1956, um governo absolutamente focado no desenvolvimentismo, na figura do presidente Juscelino Kubitscheck. O Plano de Metas, embora não completamente alcançado em seus extensos objetivos, proporcionou um aumento do produto interno em níveis elevados, com o PIB tendo média de crescimento de quase 8% ao ano durante o período, com estimativas de melhoria das indústrias de base em 100% no quinquênio 1956-1961 (SILVA, 2017).

Porém, com o crescimento, veio também uma inflação elevada, que, com um governo desestruturado e sem credibilidade que se seguiu nas figuras de Jânio Quadros e João Goulart, entregou ao Brasil, no quinquênio 1960-1964, uma inflação média anual de quase 60%. O objetivo militar era, portanto, não apenas controlar a crise política pela qual o país passava, mas principalmente tentar fazer com que o Brasil retomasse sua estabilidade econômica.

2.1 CONTROLE DA INFLAÇÃO

O Governo de João Goulart, sem nenhuma confiança civil, vinha definindo o cenário interno brasileiro. Com isso, logo no primeiro mandado militar, sob o comando de Castello Branco², o governo lançou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que, como dito em Moura (2007), não poderia ser visto apenas como um plano de combate à inflação, pois já na época da implantação do Plano, os autores sabiam que a inflação era sintoma de problemas macro e microeconômicos,

¹Ver Dantas (2014).

²Humberto de Alencar Castello Branco foi o primeiro presidente do Regime Militar Brasileiro, que duraria entre 1964 e 1985, após o golpe de Estado que depôs o então presidente João Goulart, em 1º de abril de 1964.

desde problemas no regime fiscal, até problemas regulatórios.

A inflação já era alta e crescente quando os militares assumiram o comando do país. Muito dela sendo responsável pelas políticas econômicas extremamente expansionistas do Plano de Metas, principalmente para financiar os déficits públicos. O PAEG tinha objetivos ambiciosos de reduzir a inflação, de mais de 90% ao ano, para casa de 10% até final do triênio 1964-1966, reduzir a oferta monetária e, mesmo assim, retomar a taxa de crescimento do PIB para a casa de 6%. Eram identificados, como principais motivos que compunham a inflação, três fatores: déficit público, expansão do crédito às empresas e aumentos salariais superiores ao aumento da produtividade. (BRASIL, 2009)

A visão geral, à época, era de que a inflação era provocada pelo excesso de demanda, e que a economia precisava ser esfriada. A política dos ministros Campos e Bulhões, do Planejamento e da Fazenda, respectivamente, propuseram uma política monetária restritiva, com limitação da expansão monetária e de crédito, buscando equilibrar as contas públicas. O novo meio de financiamento do déficit público, foi criada a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN)³, que prometia rendimento acima da inflação, servindo de estímulo à retirada de moeda de circulação, que era o objetivo primeiro.

O liberalismo econômico era um dos objetivos que o Governo prometia recuperar, pois era de aceitação geral entre os adeptos da ideologia liberal-conservadora que a intervenção estatal era um dos males a serem combatidos pelos militares. Essa intervenção, porém, não recuou, com a liberalização atingindo no máximo a política da “verdade de preços” e na tentativa de atrair capital estrangeiro, criando condições favoráveis ao investimento externo – objetivo que também teve fracasso. (TAVARES, 1986)

No mais, sob o comando do ministro Roberto Campos, houve larga estatização do setor energético e mineral em resposta ao fraco investimento de capital externo nos respectivos setores. Não apenas a intervenção econômica era

³As ORTN foram emitidas durante 1964 e 1986, sendo extintas pelo Plano Cruzado, onde teve seu nome modificado para OTN, uma vez que deixaram de ser reajustáveis pelo congelamento de preços imposto pelo Plano.

verificável, mas de forma ainda mais clara no escopo social: extinção do movimento sindical e uma política salarial severa.

Como citado, a política salarial foi um dos cerne do PAEG. No período imediatamente anterior ao militar, João Goulart havia elevado a base salarial do funcionalismo público, que serviu como pressão nos preços e, aliando-se ao déficit público, estava provocando a inflação que, em 1964, havia rompido a barreira dos 90% ao ano. Um arrocho salarial, elaborado pelo professor Mário Henrique Simonsen, portanto, foi o que guiou o triênio de Castello Branco, em uma medida que atrelava o salário à produtividade, provocando perda real do poder de compra. Era já claro, então, que a proposta liberal-conservadora não passava de ilusionismo, pois a livre negociação salarial entre empresa e sindicato havia sido proibida em nome do combate à inflação. (TAVARES, 1986)

Um dos aspectos mais relevantes do Programa foi a reforma tributária. No texto original do PAEG, lia-se que “entre o sistema tributário atualmente existente no Brasil e um modelo funcional para o desenvolvimento econômico, há uma distância talvez grande demais para ser vencida de um só passo”. Por essa justificativa, houve a implantação do que era chamado de Reforma Tributária de Emergência, que buscava cumprir cinco objetivos, sendo: obter recursos adicionais para cobrir os déficits da União; aliviar a tributação sobre rendimentos ilusórios; estimular a criação de poupanças individuais; recuperar o prestígio da dívida pública; e eliminar os incentivos que a inflação trazia ao atraso nos pagamentos de impostos. A principal parte da reforma, porém, era a ampliação do Imposto de Renda, que visava “evitar a concentração da carga fiscal sobre um pequeno grupo de contribuintes”, e “tornar menos pesada para os contribuintes da classe média”.⁴

Essa reforma permitiu ao governo centralizar o poder decisório dos gastos públicos, reordenando os dispêndios em todas as esferas, fazendo com que estados e municípios fossem obrigados a manter uma disciplina fiscal rígida. Foi inegável o sucesso já nos primeiros anos que, com os gastos em ordem, apresentou superávit fiscal via aumento de impostos diretos e indiretos. (TAVARES, 1986)

⁴PAEG (1964, p. 79-80)

A reforma financeira foi uma aliada à reforma tributária, especialmente no que tange à criação do Banco Central do Brasil (Bacen)⁵, órgão que já era desejado há algum tempo pelo empresariado brasileiro, e que finalmente foi legislado, e, aliado ao Conselho Monetário Nacional (CMN), ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), formaram o novo sistema financeiro do Brasil. Essa reforma teve como parte a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, que ficaram sob a supervisão do CMN, que foram de grande importância ao servirem como estímulo ao sistema financeiro de agências privadas.

Logo no primeiro ano de mandato de Castello Branco, com a Lei Bancária, o governo já buscava estruturar o setor bancário que, como dito por Tavares (1986) era “de longe, o lado mais claramente atrasado, em comparação com as economias capitalistas maduras (...), justamente o que trata da moeda, (...) da própria essência do capitalismo”⁶. A Lei, de número 4.595, atribuía em seu segundo artigo, a criação do Conselho Monetário Nacional, que tinha a finalidade de “formular a política da moeda e do crédito”.

Mas o que realmente foi o pilar do combate à inflação, planejado pelos ministros Bulhões e Campos, foi a correção monetária. No começo, discreto, mas que depois serviria como elemento principal do sistema de crédito, basicamente consistia em manter o valor real dos atrasados fiscais. Assim, a inflação era combatida em três escopos: aumento da receita fiscal e parafiscal, maior disciplina dos gastos públicos e, por último, a criação das já citadas ORTNs.

Em resultados práticos, uma inflação de 92,12%, em 1964, se transformou em 39,11%, em 1966. O PIB, que no começo do período estava em 3,4% ao ano, foi flutuante durante o governo Castello Branco, mas finalizou em 6,7%. A dívida externa, porém, ainda não era um fator econômico relevante, se mantendo estável durante o primeiro mandato.

2.2 PRONTO PARA RETOMAR O CRESCIMENTO

⁵Criado em 31 de dezembro de 1964 pela Lei 4595/64.

⁶Tavares (1986, p. 16)

O Programa foi economicamente muito bem planejado, e obteve relativo sucesso no que se propôs, mas houve falhas. Simonsen (1995) cita como “tão sofisticado em ciência econômica quanto ingênuo em ciência política”⁷, se questionando o motivo de o assalariado não ter a mesma correção assegurada aos proprietários de imóveis alugados, tendo como resposta lógica o erro de qualquer regime ditatorial: tentar legislar democraticamente aquilo que deve ser aceito apenas como exceção. A inflação, porém, foi contida. O crescimento que, em 1963 havia sido de menos de 1%, voltou a ser, como a meta havia estabelecido, acima de 6% em 1966 (IBGE/FGV). É justo afirmar que o PAEG acalmou os ânimos políticos e econômicos no país, e assentou o terreno para os dois planos de desenvolvimentos que vieram na década de 1970.

O sucesso do Programa ao combater a inflação, embora não atingindo a meta estabelecida, é inegável. Ao final do PAEG, a inflação, que tinha como meta a casa de 10%, estacionou em volta de 20%, e se manteve consideravelmente estável até a metade da década de 1970, quando voltou a crescer aceleradamente, passando da casa de três dígitos de inflação em 1980. O PAEG também determinou uma nova política salarial, com três princípios básicos: manter os assalariados na participação do produto nacional; controlar reajustes salariais desordenados; e corrigir distorções salariais, principalmente no setor público⁸. Essa nova política salarial foi largamente criticada por parte dos trabalhadores, pois poderia reduzir o poder de compra caso a taxa de inflação dos 12 meses seguintes fosse subestimada, o que efetivamente aconteceu, com os salários tendo perda real durante o vigor desta nova política de correção. (SIMONSEN, 1995).

A receita fiscal apresentou elevação antes mesmo de ser posta em prática a Reforma Tributária, passando a representar 11% do PIB em 1966, com o déficit caindo para quase 1%. O fator mais relevante na melhora desses indicadores pode ser atribuído à correção monetária e à – agora – rigorosa cobrança de impostos, principalmente o Imposto de Renda, que teve um crescimento de mais de 1000% entre 1964 e 1966. Isto, aliado à Reforma Financeira, dava espaço para o novo

⁷Simonsen (1995, p. 3)

⁸PAEG (1964, p. 83)

presidente, a partir de 1967, marechal Costa e Silva, desenvolver a economia de forma acentuada. O que efetivamente aconteceu, mas sob aspectos absolutamente autoritários, especialmente a partir do final de 1968, quando foi decretado o AI-5.

2.3 GOVERNOS COSTA E SILVA (1967-1969) E MÉDICI (1969-1973) E O “MILAGRE” ECONÔMICO

O fator mais importante para começar a explicar o chamado Milagre Econômico Brasileiro, de 1968 a 1973, está no controle total da economia pelo Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto, que assumiu a convite do presidente Costa e Silva. Diferentemente do período do PAEG, o Ministério do Planejamento perdeu sua relevância, deixando o foco total com a Fazenda. (TAVARES, 1986)

Após o decreto do Ato Institucional número 5, sem precisar mais ter preocupações com o controle do setor legislativo, o ministro deixou de lado a política recessiva aplicada pelos seus antecessores do primeiro governo militar, abrindo os cofres para subsídios e incentivos (TAVARES, 1986). Não é coincidência que, durante o período do milagre, o país manteve um crescimento médio do produto na casa de 11% ao ano, sendo liderado pelo setor de bens duráveis, e completou o que não havia sido conquistado pelo presidente Juscelino com seu Plano de Metas (HERMANN, 2005b).

Apenas pelo fato de o crescimento médio, por um período de seis anos, ter sido superior a 10%, já seria notável. O que torna o Milagre ainda mais incomum, foi aliar este crescimento com uma redução da inflação. A inflação, que terminou 1968 em torno de 25%, chegou ao final em torno de 15% (BRASIL, 2019).

O combate à inflação, porém, não deixou de ser pauta do novo governo, nem do novo ministro. Houve, porém, mudança de análise: o combate agora se dava pelo lado dos custos, e não da demanda. E isso, portanto, justifica a mudança da política econômica, combatendo a inflação com estímulos à retomada do crescimento do produto, e auxiliando o governo em um de seus problemas principais: mostrar à população, por meios práticos, porque o governo militar havia deposto o civil. Havia a necessidade de apresentar resultados de crescimento do produto. (HERMANN,

2005b)

O Orçamento Monetário, que antes servia como controlador da política monetária e de crédito, agora era a ferramenta mais útil de intervenção do Estado na economia, que contava com total submissão do Conselho Monetário. Mas o que realmente deu sustentação ao Milagre foi a moldagem dos recursos fiscais e parafiscais, além dos recursos provenientes das agências de financiamento estatal. Na prática, o Estado concentrava os recursos para depois os distribuir de forma arbitrária, cortando o repasse dos recursos fiscais da União para os Estados e Municípios pela metade. (TAVARES, 1986)

Hermann (2005b) e Tavares (1986) ressaltam a importância da política de minidesvalorização do câmbio, adotada em 1968. O objetivo era, claramente, evitar que a inflação interna provocasse um descompasso cambial muito relevante, além de sustentar a renda dos exportadores. Ao se considerar o período em que a taxa de juros externa era baixa e estável, era inegavelmente vantajoso captar crédito exterior, o que foi amplamente estimulado pelo ministro Delfim. Houve aumento da liquidez, o que não aparentava ser uma preocupação do ministro, que justificava tal aumento como parte do desenvolvimento. Outro fator relevante foi a manutenção da política salarial proveniente do PAEG, baseada na inflação estimada, que mantinha a perda real do poder de compra dos trabalhadores.

Com a saída do presidente Costa e Silva por motivos de saúde, assumiu em seu lugar Emílio Médici, em 1969, chamado por Tavares (1986) de “por certo, o mais despreparado de todos pós-64”. A política econômica, porém, foi mantida nos mesmos parâmetros. A questão da repressão na sociedade, porém, se tornou cada vez mais sombria, com o AI-5 sendo levado cada vez mais adiante, marcado por prisões sem justificativa, deportações de opositores do regime e repressão.

Essa concentração de poder repercutia no escopo social. A concentração de renda regional e pessoal vinha aumentando consideravelmente, e a população mais pobre não tinha voz contra o regime, considerando que até os sindicatos foram reprimidos pelo AI-5 (SOUZA, 2018). O sistema tributário era regressivo, o que ajudava a aumentar a discrepância. O foco do governo era o desenvolvimento

estrutural, mas nada no governo demonstrava alguma preocupação com o desenvolvimento de uma sociedade igualitária, com o objetivo de gerar crescimento econômico, mas não necessariamente para todos.

A questão do crescimento do produto não ter levado ao crescimento inflacionário é interessante. Hermann (2005b) explica o ocorrido com quatro pontos: havia capacidade ociosa herdada do crescimento modesto do período anterior; o Estado controlava diretamente preços industriais e a taxa de juros; a política salarial que provocara quedas reais do poder de compra; por fim, uma política agrícola que expandiu a produção e evitou pressão inflacionária no setor.

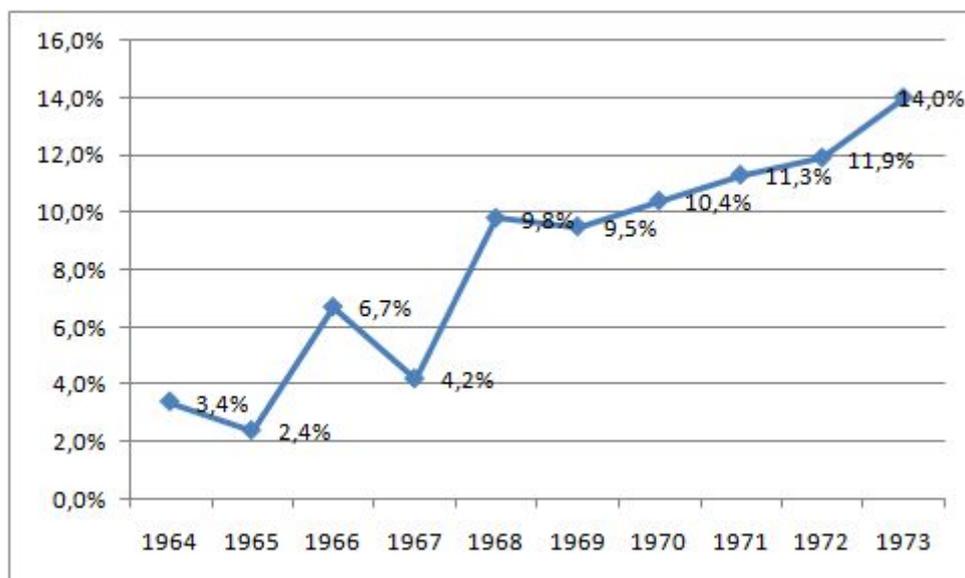
A política de captação de crédito exterior foi o que serviu de combustível para o Milagre, mas era uma política temerária. O problema residia na crença de que os juros internacionais se manteriam estáveis em baixos valores, o que, durante o período, realmente aconteceu. Houve forte entrada de capital externo entre 1968 e 1973, tanto via investimento direto quanto em empréstimos. Isso poderia se tornar um problema se a política de juros estrangeira sofresse alguma mudança abrupta. (HERMANN, 2005b; TAVARES, 1986)

2.4 RESULTADOS ECONÔMICOS DO PERÍODO 1964-1973

Embora não fosse o principal objetivo do primeiro governo militar, o crescimento do produto, embora nada estrondoso, teve o desempenho mediano de pouco mais de 4% ao ano durante o período 1964-1966, o que era consideravelmente superior comparado ao crescimento de 0,6% em 1963, embora inferior ao objetivo inicial do plano de manter o crescimento em 6%.

Ao contrário do plano econômico do primeiro governo, o “Milagre” tinha como objetivo acelerar o crescimento que foi tímido durante o mandato Castello Branco, e que efetivamente se concretizou. No período 1967-1973, o crescimento do PIB foi superior a 10%, e com a marca relevante de o crescimento não ter sido inferior a 10% em nenhum dos anos do período 1971-1973.

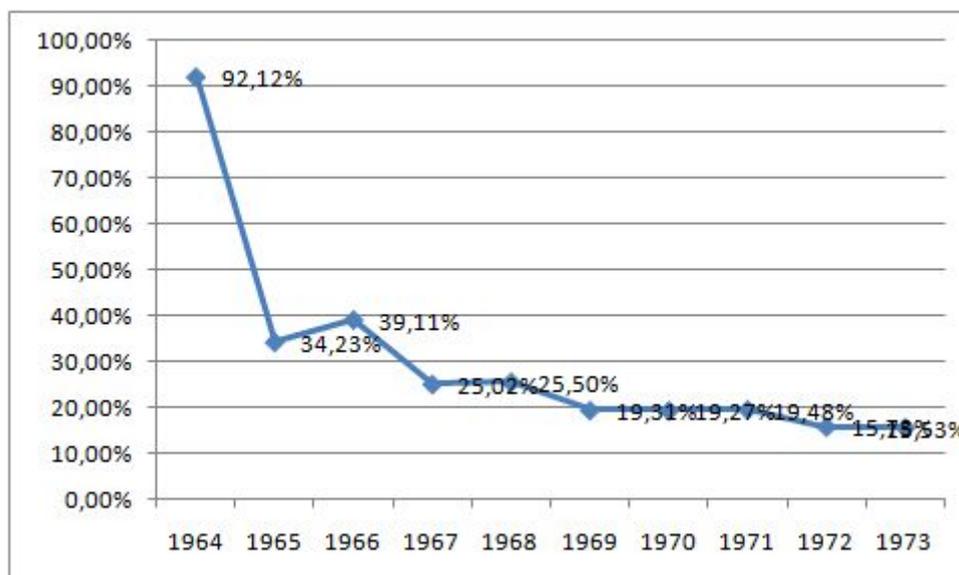
Gráfico 1 - Variação do PIB (1964-1973)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2017)

O grande fator de mudança foi inegavelmente a redução da inflação, que estava fora de controle antes de os militares assumirem: a inflação, que em 1964 se encontrava em 92%, encerrou o mandato do presidente estacionado em menos de 40%, uma redução expressiva, mesmo não atingindo a meta do governo de reduzir a inflação a 10% (TAVARES, 1986). E a inflação, que já havia sido reduzida consideravelmente com o PAEG, reduziu ainda mais durante o período do Milagre, chegando, em 1973, na marca de 15%, obtendo uma inflação média no período de 20%.

Gráfico 2 - Evolução da inflação (1964-1973)

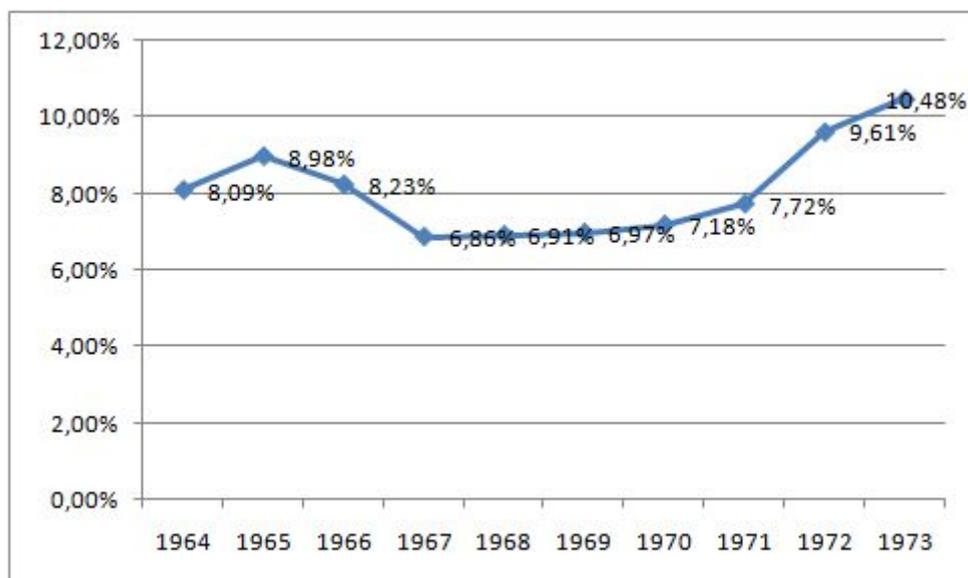


Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Portal Brasil (2019)

A dívida brasileira, durante o governo Castello Branco, não era um fator preocupante. A dívida externa se manteve proporcionalmente constante, inclusive com uma redução no final do mandato. Importante, porém, é ressaltar a origem da dívida mobiliária brasileira, com a criação das ORTNs, que teve crescimento exponencial desde o começo: criada em 1964, já representava mais de 10% do PIB em 1980.

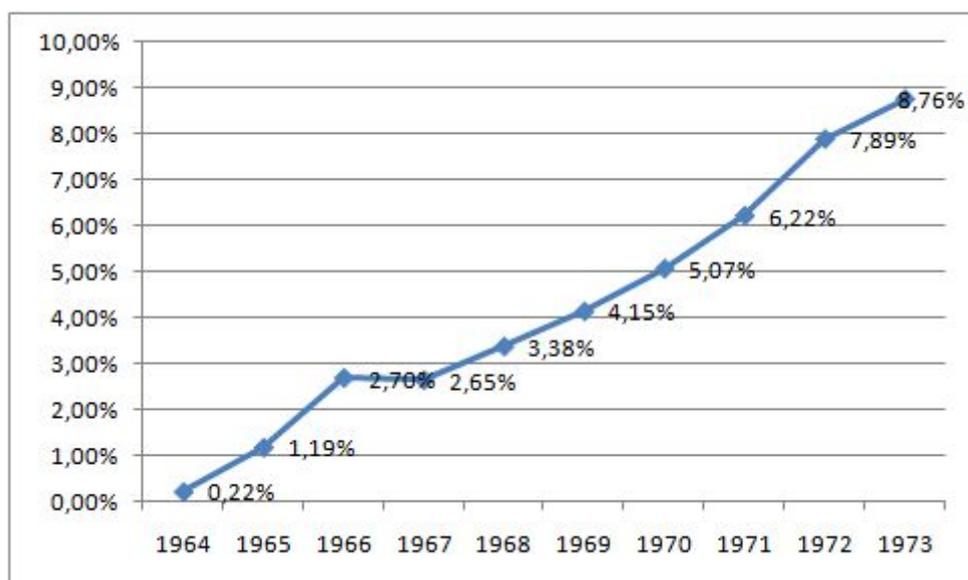
A dívida externa, que durante o PAEG foi mantida sob controle, apresentou claros sinais de alavancagem durante o primeiro comando de Delfim Netto, especialmente após 1970: no final de 1967, representava próximo de 7% do PIB, e ao final do Milagre, era próximo de 10,5%. O mesmo vale para a dívida mobiliária: representando pouco quase 3% do PIB no começo do período, em 1973 chegava quase a 9%, com um crescimento anual médio notável de quase 31%.

Gráfico 3 - Razão Dívida Externa/PIB (1964-1973)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Ipeadata (2019)

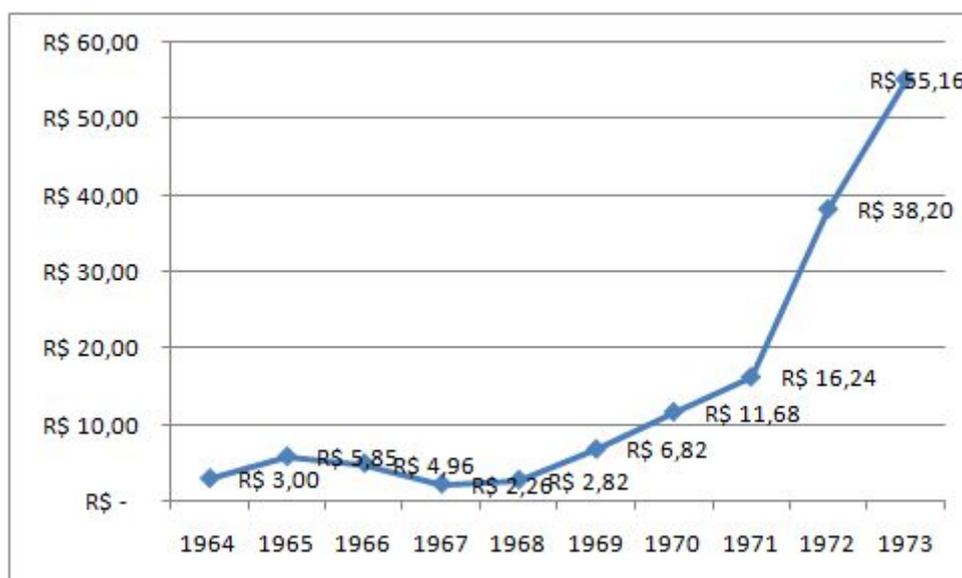
Gráfico 4 - Razão Dívida Mobiliária Total/PIB (1964-1973)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

As reservas internacionais, que durante o governo Castello Branco tiveram comportamento flutuante, tiveram uma expansão no milagre: em valores corrigidos para 2018, o país possuía cerca de R\$ 2,3 bilhões em reservas internacionais em 1967; esse valor, em 1973, chegou a mais de R\$ 55 bilhões, representando um crescimento médio anual de aproximadamente 57%, reflexo de um estímulo por parte do ministro Delfim Netto às empresas buscarem empréstimos no exterior.

Gráfico 5 - Variação das Reservas Internacionais, preços constantes de 2018 (bilhões) (1964-1973)

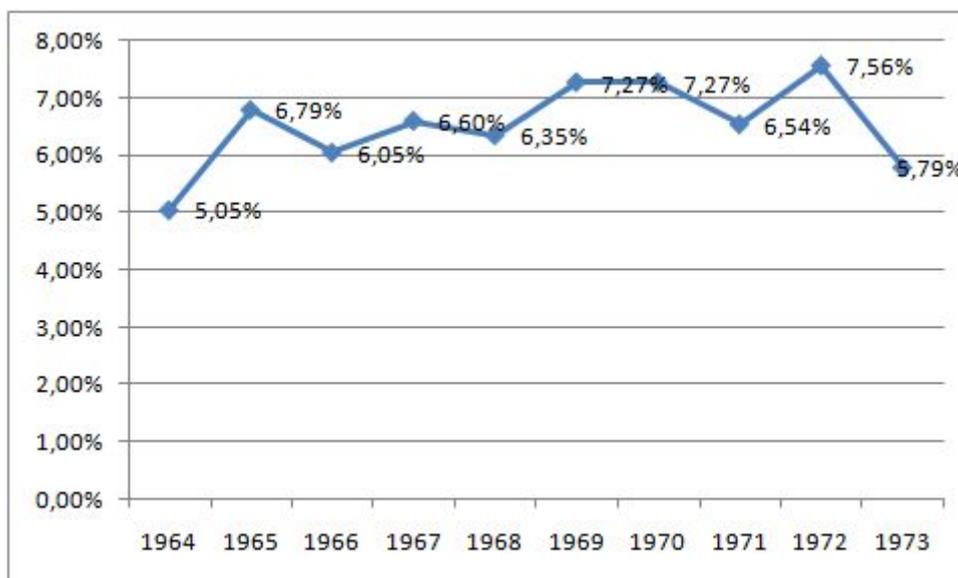


Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

O investimento do setor público se manteve constante, chegando a apresentar sutil crescimento, durante o primeiro mandato militar, assim como a formação bruta de capital fixo, o que retrata perfeitamente o plano de priorizar o combate à inflação, e não o crescimento do produto.

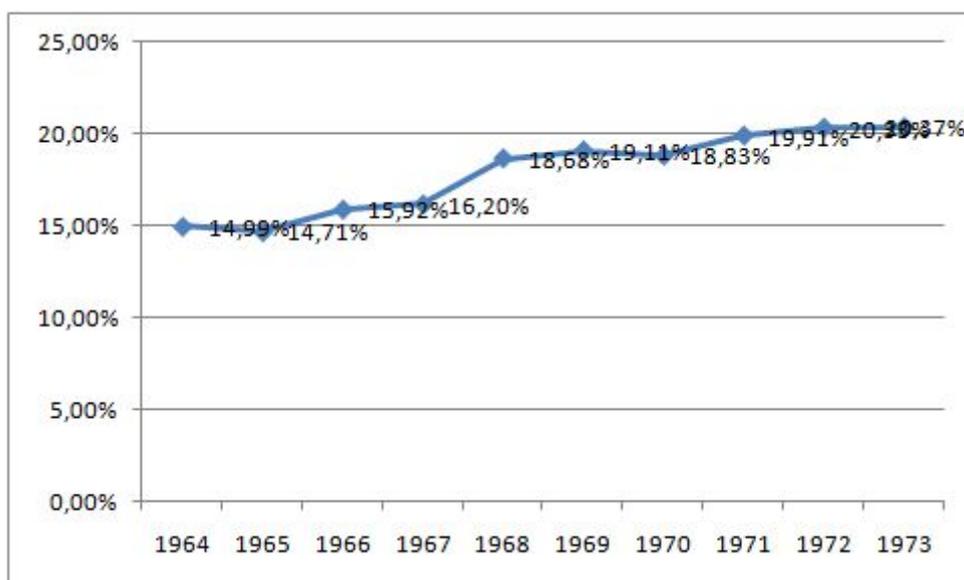
Embora o Milagre tivesse uma abordagem completamente diferente do PAEG em relação ao crescimento, o nível de investimento do setor público permaneceu praticamente constante durante ambos: a média anual, que no PAEG foi de 6% do PIB, foi de 6,8% durante o período subsequente. A formação bruta de capital fixo, porém, apresentou uma elevação considerável quando comparada com o período anterior: a média anual passou de 15,2% no PAEG, para 19% no Milagre.

Gráfico 6 - Razão Investimento do Setor Público/PIB (1964-1973)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

Gráfico 7 - Razão FBCF/PIB (1964-1973)

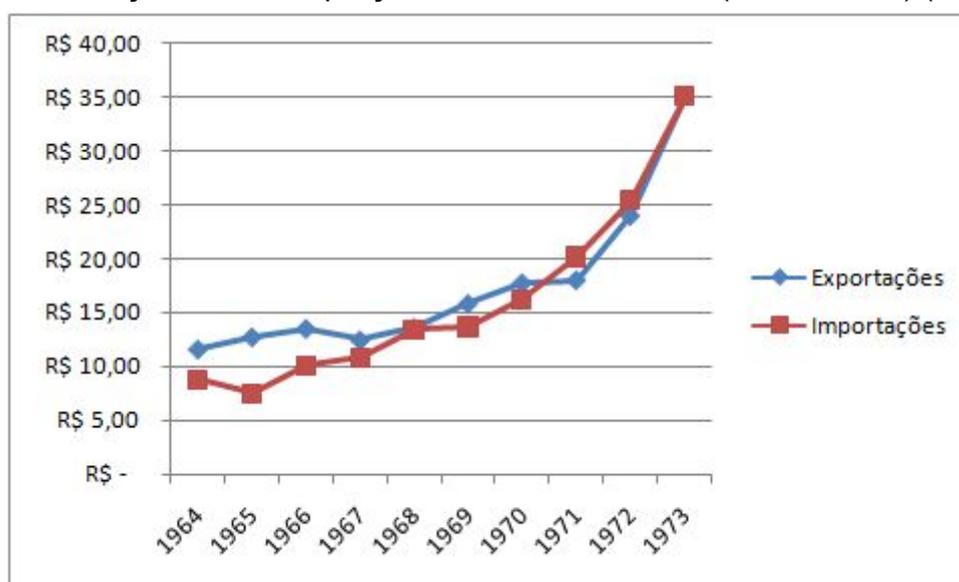


Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

A balança comercial, durante os anos de Castello Branco e aplicação do PAEG, se manteve sempre superavitária, em especial no ano 1965, que apresentaria o maior superávit comercial durante quase duas décadas, vindo a ser superado apenas em 1983. Inclusive, pelo bom desempenho das exportações, aliado a uma contração das importações, 1965 foi o único ano em que o balanço de pagamentos não apresentou déficit no primeiro mandato militar.

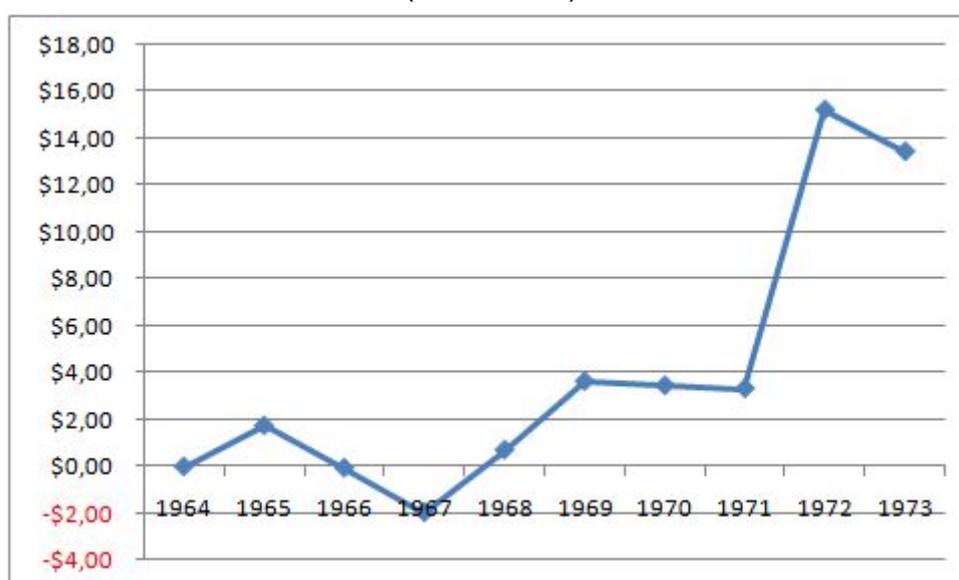
No período dos governos Costa e Silva e Médici, a balança comercial foi, em sua maioria, superavitária, à exceção do biênio 1971-1972, que apresentou acentuada elevação das importações. O balanço de pagamentos, porém, foi superavitário e predominantemente crescente durante o período, passando de um déficit de aproximadamente US\$ 2 bilhões em 1967 para um superávit de US\$ 13,4 bilhões em 1973.

Gráfico 8 - Balança comercial, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1964-1973)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2002)

Gráfico 9 - Balanço de pagamentos, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1964-1973)



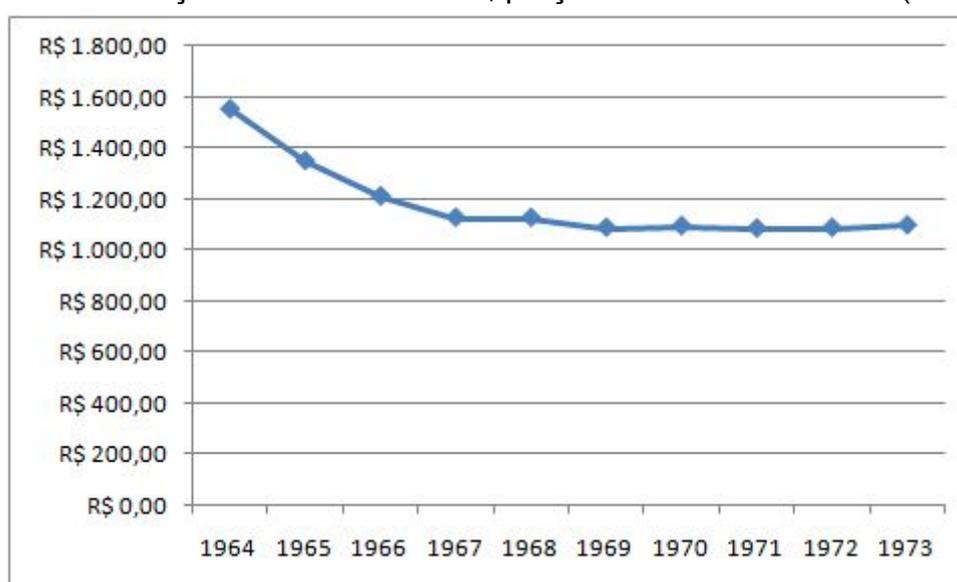
Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2002)

Já a política salarial de arrocho mostrou efeito desde o começo. Com uma

fórmula de correção salarial que era baseada na inflação esperada, constantemente era subestimada e provocava perda real do poder de compra. Entre o começo do governo, em 1964, e o final do PAEG, o salário mínimo teve uma redução líquida de aproximadamente 22%.

A política de desvalorização salarial foi mantida no Milagre, porém de forma incomparavelmente mais branda que a do período imediatamente anterior. Entre o começo do governo Costa e Silva, em 1967, e o final do governo Médici, em 1973, a perda salarial real girou em torno de 2,5%, com uma contração anual média de 0,44%.

Gráfico 10 - Evolução do salário mínimo, preços constantes de 2018 (1964-1973)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Portal do Brasil (2019)

Portanto, até o primeiro choque do petróleo, em 1973, os governos militares conseguiram manter a política econômica dentro do rumo desejado, encerrando o primeiro ciclo com uma inflação sob controle e um crescimento do PIB de 14%, em 1973.

3 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1974-1978)

Entre o fim do PAEG e o primeiro choque do petróleo, em 1973, o Brasil conseguiu manter impressionantes 11% de crescimento médio anual, com a economia assentada em princípios heterodoxos, com indexação da taxa de câmbio, salários, aluguéis etc., com uso de correção monetária no período para manter a inflação abaixo de 20%. O problema, apontado por Simonsen (1995), já antes registrado pela experiência internacional, era de que a indexação institucionaliza a espiral preços-salários.

O cenário econômico interno, com inflação galopante, e o externo, com o preço do petróleo muito elevado, não eram o ideal, portanto, no momento em que Geisel assumiu, em 1974. O presidente tinha, então, duas opções: aceitar, como a maioria dos países em desenvolvimento, a recessão que se seguiria pelo aumento do preço do petróleo, que era chamado de ajuste conjuntural; ou optar pelo financiamento, proveniente dos petrodólares, para dar continuidade ao PSI, que era chamado de ajuste estrutural. (CASTRO; SOUZA, 1985)

Tavares (1986) classificou o período como megalomaníaco e hiperbólico, e que a política econômica de “projeto de grande potência” encaminharia o país para um caos econômico no final da década de 1970. E é uma análise impassível de crítica, uma vez que a inflação brasileira no final do referido decênio estava novamente perto de três dígitos - cerca de 80% em 1979, com a dívida externa em nível recorde e um crescimento do produto interno inconstante.

3.1 CRESCIMENTO ECONÔMICO EXPONENCIAL

A partir de 1974, primeiro ano de governo de Ernesto Geisel, a inflação já acelerava, passando de 35%, sobretudo por três motivos: uma expansão monetária de 47% em 1973, que superaqueceu a demanda; a liberação do controle de preços, também em 1973; e a, mais do que evidente, complicação trazida pela quadruplicação do preço internacional do petróleo (SIMONSEN, 1995). O preço do petróleo, como aponta Carneiro (2002), não era o único fator prejudicial aos países periféricos, que acabaram sofrendo, também, com uma elevação geral dos preços

dos bens industrializados produzidos pelos países desenvolvidos, sem que os preços dos produtos nacionais seguissem o mesmo dinamismo.

A primeira análise a ser feita é a de que o país vinha de um período de crescimento do produto, e que a economia estava aquecida, trabalhando em capacidade total. O choque do petróleo, em 1973, desestruturou a economia brasileira, uma vez que 80% do petróleo consumido internamente era importado, e no curto prazo era uma matéria prima insubstituível. E com a adoção dos países centrais de políticas de ajuste, o nível de exportação do Brasil caiu consideravelmente, ao passo que as importações se tornaram mais dispendiosas. (CAMPOS, 1999)

O Brasil, desde o começo do regime militar em 1964, aprofundou muito sua dependência por importação de petróleo, em especial no período do milagre econômico, aumentando também a dívida externa, que mais do que triplicou no período 1968-1973 (HERMANN, 2005a). A escolha foi, afinal, pelo financiamento, e inegavelmente controversa (CARNEIRO, 2002). Era um plano que propunha manter um crescimento, que vinha se realizando nos últimos anos a taxas superiores a 10%, em um momento que o mundo se ajustava com uma crise de preços do petróleo no mercado internacional, levando muitos a questionar se era a escolha economicamente racional a se fazer. Segundo Fonseca e Monteiro (2007), a escolha foi muito mais política do que econômica.

Geisel não gostaria de ser o presidente a colocar o país, que vinha de tantos anos de crescimento, em um período de recessão econômica. O objetivo era, então, muito mais centrado na consolidação de uma imagem que o governo ditatorial buscava passar, que poderia “propiciar um clima favorável às mudanças políticas pretendidas, consubstanciadas no projeto de distensão política”, chamando de “legitimação do regime autoritário” por via de “dominação racional”. (FONSECA; MONTEIRO, 2007, p. 45)

Com o objetivo traçado, surgiu o II Plano Nacional de Desenvolvimento, um plano ousado de ampliação produtiva, que previa um crescimento anual médio do produto nacional na casa de 10%, mas com incoerências e, como desenvolvido por

um governo ditatorial, com palavras para contentar a população, como “garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real, e eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta”⁹. O foco principal do Plano, porém, era completar o processo de substituição de importações no Brasil. Tavares (1986) ainda complementa os objetivos centrais, aliando, à conclusão do PSI, a expansão dos serviços de infraestrutura, especialmente nos setores de telecomunicação, energia e transporte.

Por pelo menos quinze anos antes do II PND, o crescimento brasileiro era apoiado em bens de consumo, e, especialmente nos últimos anos, em bens de consumo duráveis. Em 1974, porém, o foco do governo passou a ser o desenvolvimento das indústrias de bens de capital. Campos (1999) ainda complementa os objetivos industriais do Plano, que além do desenvolvimento das indústrias de base, buscava a exploração de novos mercados para a exportação de bens manufaturados, além de dar ênfase no avanço tecnológico industrial nacional. Maiormente, porém, era a intenção de erradicar a desigualdade no desenvolvimento industrial entre as regiões do país. O Plano explicita esta meta, como diz

Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo São Paulo-Rio-Belo Horizonte, e aos polos industriais no Sul e no Nordeste, procurando-se compatibilizar os movimentos de descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração. (BRASIL, 1974, p. 40)

O primeiro choque do petróleo serviu para mostrar, também, o nível de dependência que o Brasil tinha do combustível para a produção nacional. Assim, o governo buscou investir na área de combustíveis alternativos, especialmente com o Proálcool (CASTRO; SOUZA, 1985). No texto do II PND, é especificada a necessidade de uma mudança da estrutura energética do país que visasse a superação da dependência externa, que no curto prazo não seria possível, já antes enfatizada por Campos (1999)

No longo prazo, deve o Brasil prover internamente suas fontes básicas de energia. Uma estratégia nesse sentido levará pelo menos uma década, e dependerá essencialmente dos resultados da prospecção de petróleo, da exploração do xisto, da descoberta de significativas jazidas de urânio e da melhor solução que a tecnologia mundial encontrar para a principal nova

⁹II PND (1974, p. 35)

forma de energia, em substituição ao petróleo. (BRASIL, 1974, p. 82)

O Proálcool,¹⁰ porém, acabaria sem muito sucesso, especialmente pelo fato de, em seu período de maturação, entre as décadas de 1980 e 1990, o preço do barril de petróleo ter recuado, fazendo com que o combustível alternativo não tivesse custo-benefício compensatório, não mais justificando a manutenção de subsídios governamentais no desenvolvimento do projeto. Ainda assim, é reconhecidamente um dos maiores projetos de energia alternativa ao petróleo. E, até hoje, é lei federal que a combustíveis fósseis vendidos ao consumidor final tenham uma porcentagem mínima de mistura com etanol, a chamada gasolina C.

Assim como no governo Juscelino, entre 1956 e 1961, com o Plano de Metas, a preocupação do general Geisel era a sustentação do tripé de desenvolvimento: o capital estatal, o capital privado nacional e o capital estrangeiro. O financiamento de empresas privadas nacionais, que pelo diagnóstico governamental era a parte mais frágil do tripé, seria via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e tinham sua área de atuação nas indústrias de bens de capital e uma parcela do setor petroquímico, ao passo que o financiamento de empresas estatais seria via capital externo. (TAVARES, 1986)

Foi devido a esse modo de financiamento que ocorreu o que hoje é chamado de estatização da dívida externa brasileira. Como o capital interno estava totalmente destinado ao setor privado nacional, a captação de recursos das empresas estatais estava voltada para o exterior. A dívida externa, que no começo do milagre, em 1968, era de pouco mais de R\$70bi, chegaria, ao final do II PND, em 1979, próximo de R\$446bi, com valores corrigidos para o ano de 2018. Campos (1999) aponta que era afirmado pelo governo militar que os empréstimos externos eram necessários para que os níveis elevados de crescimento fossem mantidos.

A estatização da dívida foi possível por meio da Resolução n° 432, do Conselho Monetário Nacional, o qual dizia

I - Permitir aos mutuários de empréstimos externos, dentro dos limites

¹⁰Programa Nacional do Alcool, criado em 14 de novembro de 1975, com o objetivo de estimular a produção de álcool, visando o atendimento das necessidades do mercado externo e interno e da política de combustíveis automotores. (Decreto n° 76.593)

fixados pelo Banco Central, a realização de depósitos em moedas estrangeiras, junto a bancos autorizados a operar em câmbio no País;

II - Autorizar o Banco Central a baixar as instruções complementares que se fizerem necessárias à execução desta Resolução. (Bacen, Resolução nº 432, 1977)

Em termos gerais, o empresariado privado que captasse recursos no exterior transferia seus débitos para o governo brasileiro, que “comprava” a dívida, para obter dólares em reserva. Essa captação já havia sido facilitada pela Resolução nº 63 do Bacen, que dizia

I - Facultar aos bancos de investimento ou de desenvolvimento privados, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e aos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio a contratação direta de empréstimos externos destinados a ser repassados a empresas no país, quer para financiamento de capital fixo, quer de capital de movimento, observado o disposto nesta Resolução e nas demais normas legais e regulamentares em vigor. (Bacen, Resolução nº 63, 1967)

E esse financiamento externo, promovido pelo II PND, só foi possível devido à alta liquidez do mercado internacional, por meio dos petrodólares. Mas com o aumento do preço do barril de petróleo, a deterioração dos termos de troca teria reflexos importantes na balança de pagamentos (CARNEIRO, 2002). Tavares (1986) afirmava, portanto, que o financiamento externo era arriscado devido aos parâmetros dos empréstimos contratados, que embora fossem de médio/longo prazo, tinham correção de juros semestralmente, atrelada à taxa *prime* norte-americana.

Há alguma inconsistência na análise feita pelo governo sobre a crise dos preços do petróleo, uma vez que a crise era considerada passageira, porém, destacou-se o investimento em energias alternativas, tanto no programa de álcool como na construção de hidrelétricas no período. Outro problema é que diversos setores considerados chave pelo governo no Plano demandavam petróleo, então, para se livrar da dependência externa de petróleo no longo prazo, aumentaria consideravelmente o volume de importação do combustível no curto e médio prazos. (CASTRO; SOUZA, 1985)

Fonseca e Monteiro (2007) afirmam, porém, que, embora o governo anunciasse para a população civil a certeza de a crise do petróleo ser passageira, internamente tinha-se consciência de que não havia nada de efêmero no aumento

dos preços, o que explica o investimento em fontes alternativas de energia. A mudança da estrutura produtiva era necessária para diminuir a dependência externa, não só do combustível, mas também de bens de capital, o foco de desenvolvimento do plano.

E, no primeiro período do governo Geisel, houve realmente um crescimento considerável. No triênio 1974-1976, o país teve um crescimento médio do PIB próximo a 8% ao ano, mas com uma elevação de inflação de 26% no começo do período para 46% ao final do triênio. A média de crescimento do produto cairia para 5% nos últimos dois anos do governo Geisel, com a economia já dando sinais claros de uma futura recessão. (IGP-DI/FGV)

3.2 DESACELERAÇÃO DA ECONOMIA

O crescimento do produto, muito elevado no primeiro triênio de governo, desacelerou até o final do mandato. Mais preocupado em conter a inflação, o governo colocou as metas do II PND em segundo plano para adotar uma política anti-inflacionária. O principal ponto, a partir de 1976, é que o governo militar perderia o elemento que sustentava a sua aparente legitimidade no poder, que já era posto em xeque desde o fim do milagre e com a elevação dos preços do petróleo: a elevada taxa de crescimento. (FONSECA; MONTEIRO, 2007)

Macarini (2011) aponta alguns fatores que colaboraram para a desaceleração da economia brasileira a partir de 1976: a crise internacional trouxe inúmeras consequências. Fez com que as exportações perdessem o dinamismo; provocou a queda acentuada das reservas internacionais; colocou o hiato de recursos em um patamar elevado; e tornou insuficiente o fluxo de investimento estrangeiro direto para permitir a conclusão das ambiciosas metas do Plano.

Fishlow (1986) caracterizou o período 1977-1978 como “moderada contenção” por parte da política econômica, com aumento progressivo das taxas reais de juros, buscando desencorajar o consumo privado e estimulando a poupança, e ao mesmo tempo forçando a busca de empréstimos no exterior.

Neste momento, então, há um disparo de emissão de títulos de dívida para

esterilizar a quantidade de moeda em circulação, proveniente dos empréstimos externos, para compensar a brusca queda no nível de reservas internacionais que vinha sendo registrado no biênio 1974-1975. Havia o diagnóstico de que medidas de ajuste precisavam ser tomadas, como explica Macarini (2011)

A nova orientação da política econômica materializou-se na liberação das taxas de juros, promovida de março a setembro de 1976 (o que significava, naquele contexto, alta das taxas de juros), no anúncio da meta de restabelecimento da disciplina monetária (nos moldes do PAEG) e no reconhecimento da necessidade de realizar cortes na programação de investimentos do II PND. Esta última decisão era certamente um fato emblemático da conjuntura de crise da política econômica, independentemente da complicada arbitragem política que se seguiu e dos resultados sem dúvida insatisfatórios – nem a estabilização logrou avançar nem a “magia” suscitada em 1974 de uma marcha firme em direção à Nação Potência foi restabelecida. (MACARINI, 2011, p. 53)

E efetivamente mostrou sinais de resultado. Fishlow (1986) aponta a melhora das exportações, ajudada pelo aumento do preço do café, que gerou superávit na balança comercial¹¹. Além disso, a estabilização da inflação que evitou a perda de controle da economia, ficando assentada entre 38% e 40% no biênio 1977-1978. A política, porém, se mostraria insuficiente, uma vez que a inflação de 1978 se encontrava no mesmo patamar de 1976, mesmo com o crescimento do produto reduzido.

Macarini (2011) aponta, também, que a projeção do II PND foi equivocada: a previsão de um crescimento acelerado, dependente do desempenho expansionista da indústria, viu-se secundarizado após 1976. Com isso, o empresariado industrial, “em face das dificuldades imprevistas experimentadas por vários projetos prioritários, mergulhou na incômoda situação de carregar uma capacidade produtiva ampliada tornada excedente em um ambiente de incerteza crescente.”¹² O crescimento da indústria de bens de capital passaria de um crescimento de 13% ao ano no triênio 1974-1976, para modestos 3,4% entre 1977 e 1980.

O grande nível de reservas internacionais atingido na fase final do governo Geisel provocava pressão interna de expansão da base monetária. Com isso, o ministro Simonsen usou o mercado de títulos da dívida pública para enxugar o

¹¹De acordo com dados do Bacen, 1977 foi o primeiro e único ano do governo Geisel a apresentar superávit comercial.

¹²Macarini (2011, p. 50).

excesso de moeda em circulação. Ao mesmo tempo, então, havia expansão da dívida externa, contraída pelas empresas estatais, e aumento da dívida interna, usada como esterilização para evitar a pressão inflacionária. O problema maior era que o financiamento externo servia apenas para melhorar a quantidade de reservas, e não para financiar o déficit em transações correntes, e a emissão de títulos da dívida não financiava investimentos, o que ficou conhecido como “esquizofrenia financeira”. (TAVARES, 1986)

Ainda, Tavares (1986) explica o problema dessa política fiscal-monetária

Primeiro – de 1977 até o segundo choque do petróleo, as reservas se acumulavam numa velocidade muito superior ao necessário para cobrir o déficit corrente e manter um saldo de segurança; segundo – não era a iniciativa privada, mas principalmente o setor público que estava buscando crédito no exterior; terceiro – o que empurrava de fato o setor estatal para fora não era o diferencial de juros, mas uma orientação deliberada de política econômica que incluiu desde o controle de reajustes de preços de seus bens e serviços até a proibição de acesso a linhas internas de crédito. Em resumo, **uma política de reservas menos agressiva, uma política de mercado aberto menos restritiva e uma política monetária mais passiva, sem violência maior contra as “livres” forças do mercado do que a que já estava sendo cometida, teria forçado menos a expansão do endividamento e pressionado menos a inflação, tanto pelo lado dos custos dos juros quanto pela demanda global.** (TAVARES, 1986, p. 60, grifo do autor)

Macarini (2011) aponta, porém, que a política de ajustamento de curto prazo, adotada a partir de 1976, “se constituiu uma alternativa factível”. O governo Geisel, com o II PND, apresentaria um crescimento mais modesto na parte final – 5% em 1978 – e uma inflação crescente, mas também um nível recorde de reservas internacionais; foi o único dos governos militares a apresentar ganho real do poder de compra do salário mínimo; a dívida externa e a dívida mobiliária total, porém, apresentaram considerável crescimento ao longo do mandato.

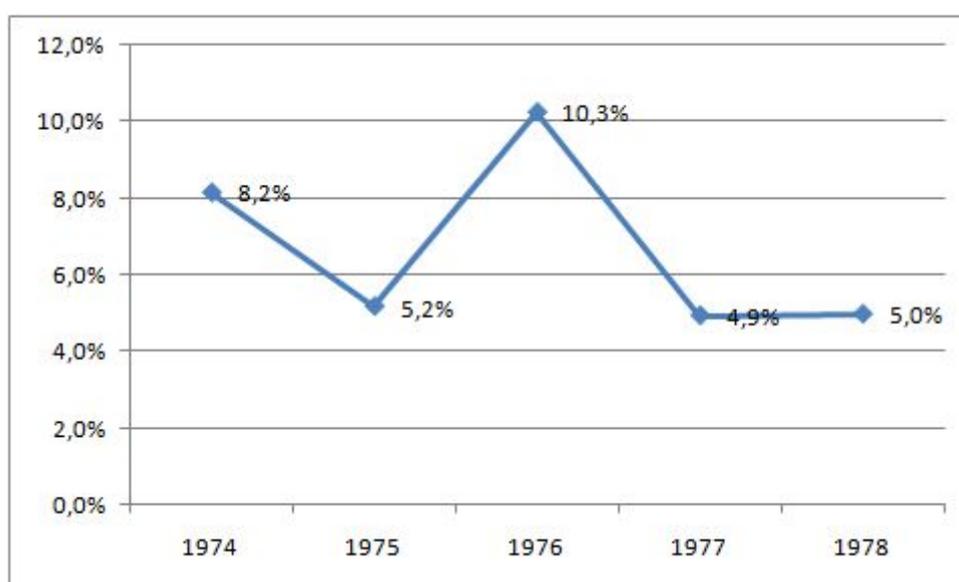
3.3 RESULTADOS ECONÔMICOS DO GOVERNO GEISEL

É claro o impacto que o II PND teve na estrutura produtiva nacional, completando o processo de substituição de importações. A usina de Itaipu, um dos principais focos do plano, mesmo tendo sua obra completa após o governo Geisel, é a líder mundial em produção de energia limpa e renovável desde sua inauguração. Porém, os impactos negativos do governo também são relevantes. O aumento da dívida externa e da inflação não são passíveis de serem ignorados, e que foram

tornados mais grave pelo segundo choque do petróleo em 1979 e pela crise dos juros norte-americanos em 1981, pontos críticos para Hermann (2005a), Fonseca (2007) e Castro e Souza (1985).

O primeiro ponto a ser analisado é o crescimento real do PIB entre 1974 e 1978, mesmo com uma inflação crescente. Os primeiros anos do Plano foram os de maior crescimento, tendo 9% em 1974, mantendo uma média de quase 8% durante o período.

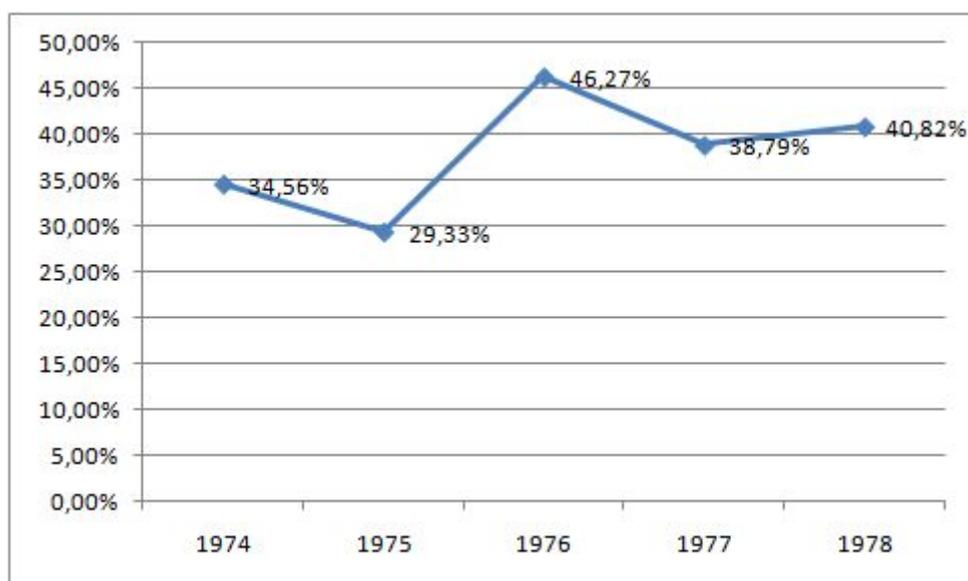
Gráfico 11 - Variação do PIB (1974-1978)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2017)

A inflação, porém, que no Milagre se manteve a níveis baixos mesmo com o crescimento superior a 10% a.a., mostrou sinais de descontrole, principalmente a partir de 1975, tendo uma média de mais de 40% no período 1976-1978, encerrando o governo Geisel em quase 41% ao ano.

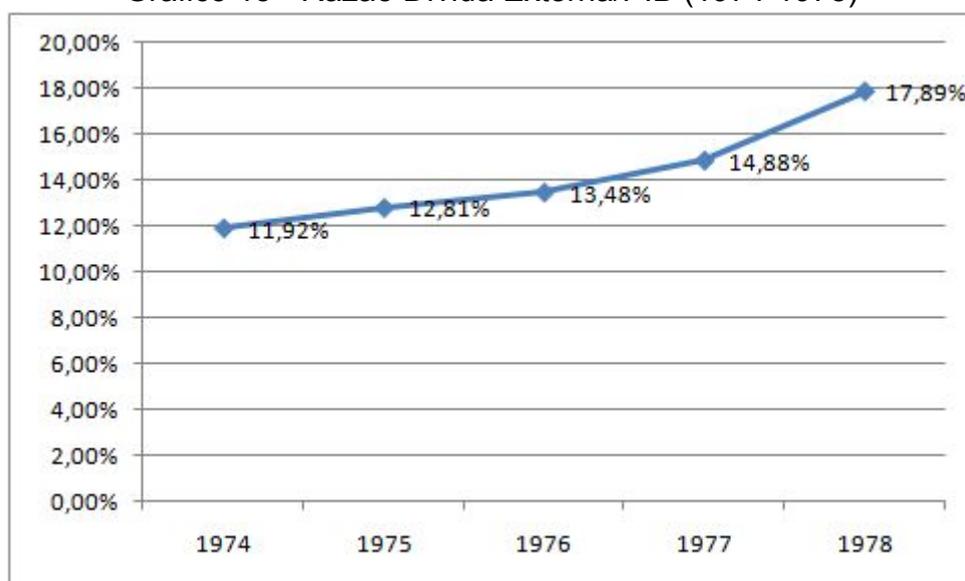
Gráfico 12 - Evolução da inflação (1974-1978)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Portal Brasil (2019)

Em segundo lugar, é importante analisar o comportamento da dívida externa durante os anos do II PND, período de desenvolvimento via endividamento. Como demonstrado no Gráfico 13, a dívida externa, que em 1974 representava quase 12% do PIB, chegou ao final do governo a em aproximadamente 18%. Embora seja um crescimento expressivo, o dado que realmente é significativo é o crescimento médio da dívida externa durante o período: no intervalo 1974-1978, a dívida externa teve um crescimento anual médio próximo a 19%. A dívida externa, que em 1974 tinha um valor próximo de R\$225bi chegou no valor de mais de R\$433bi em 1978, em valores corrigidos para 2018.

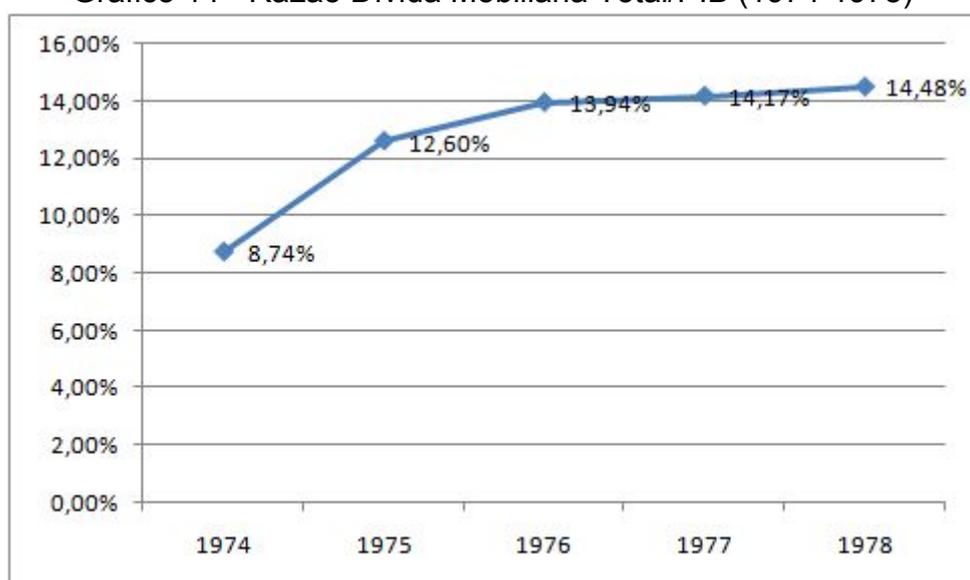
Gráfico 13 - Razão Dívida Externa/PIB (1974-1978)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Ipeadata (2019)

A dívida mobiliária também apresenta números expressivos, ainda que em nível inferior à dívida externa. Em 1974, a dívida mobiliária representava cerca de 8,7% do PIB, chegando em 1978 em mais de 14%. Assim como a dívida externa, porém, o dado de maior relevância é a variação anual, e especialmente no ano de 1975, com uma expansão de 51% que refletiu o aumento na participação do PIB em mais de 3%, e com a média de 19,1% durante todo o governo.

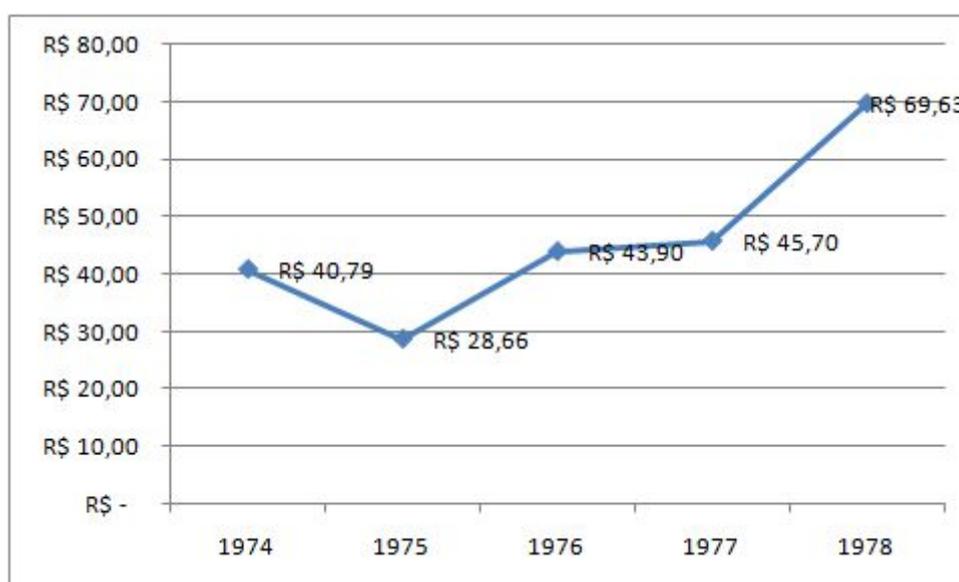
Gráfico 14 - Razão Dívida Mobiliária Total/PIB (1974-1978)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

As reservas internacionais apresentaram vigoroso esvaziamento no ano de 1975, levando o governo a tomar medidas de estímulo à busca de crédito no exterior por empresas estatais que, trocados por cruzeiros, eram guardados como reserva, representando um aumento exponencial a partir de 1976, chegando a um nível histórico em 1978, o maior acúmulo em todo o período militar.

Gráfico 15 - Variação das Reservas Internacionais, preços constantes de 2018 (bilhões) (1974-1978)

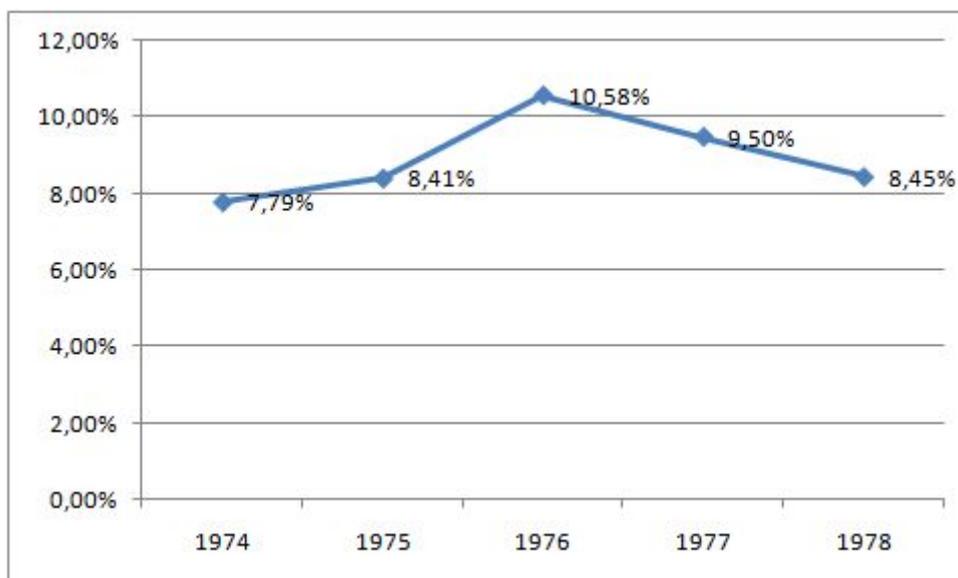


Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

Como era de se esperar, a participação do investimento do setor público e da formação bruta de capital fixo aumentaram em relação ao PIB, especialmente no começo do mandato de Geisel: o investimento do setor público atingiu o pico do regime militar em 1976, ao representar 10,6% do PIB, mas que reduziria para 8,4% ao final do mandato do presidente; a formação bruta de capital fixo teria seu pico do governo em 1975, chegando a 23,3% do PIB, reduzindo sensivelmente até o final do governo, chegando em 22,3%¹³.

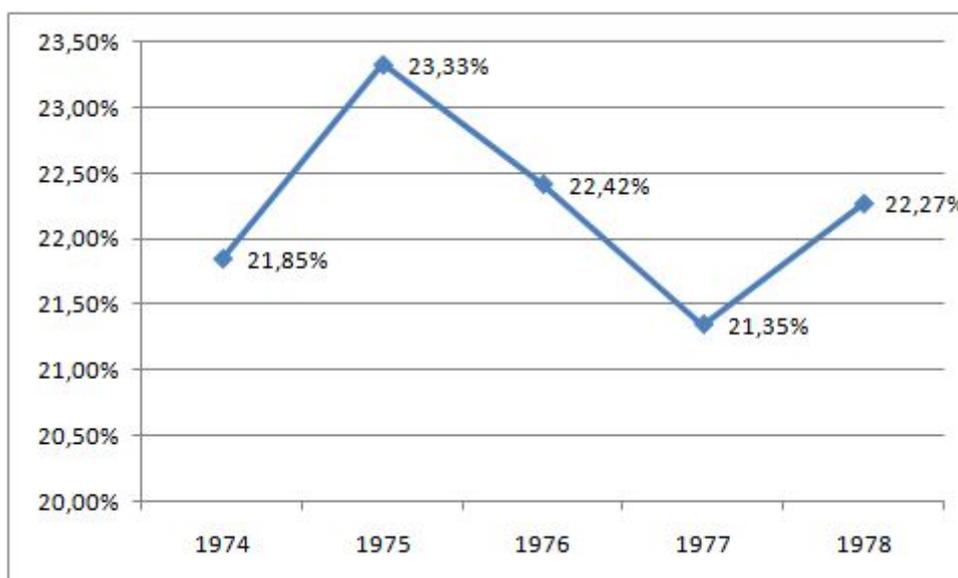
¹³Macarini (2011, p. 49) justifica a queda como “graças à preservação dos principais projetos já em andamento (sob comando das maiores e mais influentes empresas estatais)”

Gráfico 16 - Razão Investimento do Setor Público/PIB (1974-1978)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

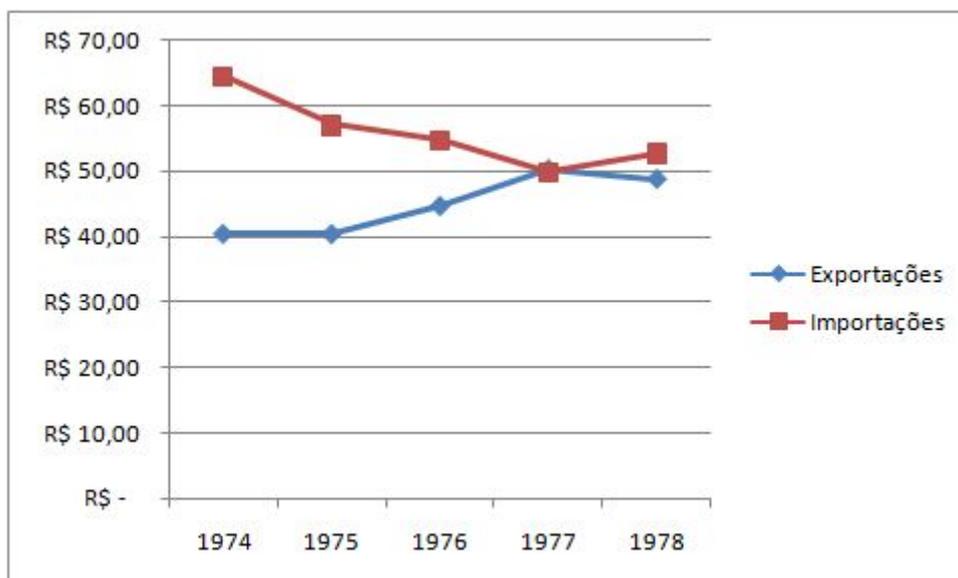
Gráfico 17 - Razão FBCF/PIB (1974-1978)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

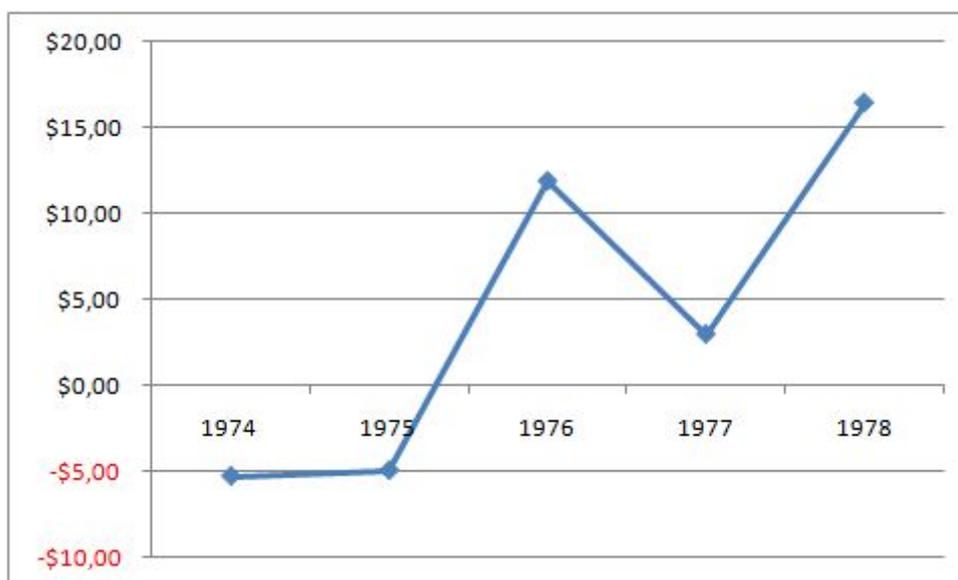
A balança comercial, muito afetada pela elevação dos preços do petróleo que praticamente dobraram o valor das importações de 1973 para 1974, foi predominantemente deficitária durante o II PND: à exceção de 1977, todos os outros anos apresentaram grandes rombos, especialmente em 1974. O balanço de pagamentos, porém, apresentou recuperação após 1975, terminando o triênio 1976-1978 em superávit, alavancado pelo superávit em conta de capital. (HERRMAN, 2005a, p. 85)

Gráfico 18 - Balança comercial, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1974-1978)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2002)

Gráfico 19 - Balanço de pagamentos, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1974-1978)



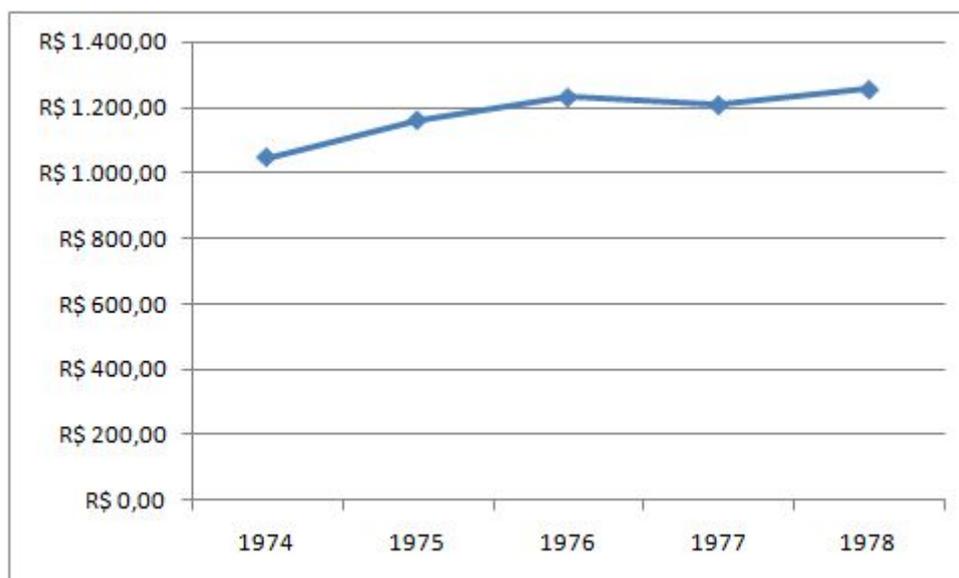
Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2002)

O salário mínimo, durante o II PND, ao contrário dos governos militares anteriores, teve crescimento real no período 1974-1978, o que vai de acordo com o proposto no Plano¹⁴. O salário, que em 1974 equivalia a R\$ 1045,31, chegou em

¹⁴II PND (1975, p. 72) dizia "Política salarial que garanta, através de reajustamentos salariais anuais, o aumento dos salários médios reais, com a incorporação da taxa de elevação da produtividade, este ano já elevada de 3,5% para 4%".

1978 no valor de R\$ 1254,98, representando um ganho real de aproximadamente 20% no mandato de Geisel, como demonstra o Gráfico 20.

Gráfico 20 - Evolução do salário mínimo, preços constantes de 2018 (1974-1978)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Portal Brasil (2019)

Com isso, o país entraria no seu último mandato do Regime Militar em um cenário de crescente dívida pública, com uma inflação galgante e um crescimento do produto que se mostrava modesto. Aliado à crise de juros internacional e ao segundo choque do petróleo, o novo presidente João Figueiredo assumiria com a proposta de transição para a redemocratização.

4 GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985)

No cenário de esgotamento do financiamento externo, da inflação alta e crescente - de 40% em 1978 para 77% em 1979, e da dívida externa galopante é que tem início o último governo militar, comandado pelo general João Batista Figueiredo, em 1979. A decisão do novo presidente foi de manter Simonsen não como Ministro da Fazenda, mas como Ministro do Planejamento, que pretendia reduzir subsídios creditícios, controlando os gastos públicos, mas o plano principal era desacelerar o crescimento, para que a economia pudesse se reorganizar. (FISHLOW, 1986)

E, ao que tudo indicava desde o começo do governo, o setor industrial, que havia sido o motor da economia nos últimos governos, seria relegado como preocupação secundária, em nome do ajustamento da economia ao cenário externo e interno, corrigindo a balança comercial e a inflação. Simonsen sabia, com a experiência do PAEG, que quedas da inflação eram precedidas por crises de estabilização, cedendo o crescimento no curto prazo, mas sem afetar o plano de desenvolvimento do longo prazo. (MACARINI, 2008)

4.1 ORTODOXIA DE SIMONSEN E HETERODOXIA DE DELFIM

Mário Henrique Simonsen, que já fazia parte do Governo desde 1973, como Ministro da Fazenda do presidente Geisel, foi mantido como principal nome na política econômica, porém agora com o cargo de Ministro do Planejamento, deixando o cargo da Fazenda para o ministro Rischbieter, indicado por ele próprio. O Decreto 83.323/79 alterava a composição do Conselho Monetário Nacional, dando autonomia para Simonsen como Presidente, mesmo não estando mais na Fazenda.

A proposta de Simonsen era o de ajuste interno e externo, em uma política econômica de reajuste similar ao PAEG, em busca do controle inflacionário. Isso porém, não consistia uma unanimidade dentro do governo. É notável, inclusive, que dentro da própria pasta de ministérios, tínhamos Delfim Netto, com pensamento heterodoxo oposto à ortodoxia de Simonsen, como Ministro da Agricultura. (MACARINI, 2008)

O foco principal, porém, era o de combate à inflação, sob responsabilidade de Simonsen, e de desenvolvimento agrícola, sob o olhar de Delfim. E o fator mais

relevante deste primeiro momento do Governo Figueiredo foi uma herança deixada pelo II PND: a inflação era elevada, mas havia um grande acúmulo de reservas internacionais (MACARINI, 2008), que viriam a fechar, em 1979, num patamar histórico de aproximadamente R\$450bi, em valores corrigidos para 2018. (IPEADATA, 2019)

O preço do barril de petróleo, que durante 1979 sofreria outro grande aumento no conhecido segundo choque do petróleo, e que já mostrava sinais de elevação desde o começo do ano, somou-se à política instável de juros dos EUA durante os anos de 1979-1980 para transformar o cenário econômico brasileiro em uma total imprevisibilidade. Com isso em mente, o ministro Simonsen adotou a política de estabilização que, como apontado por Macarini (2008), era a escolha defendida pelos ex-ministros Bulhões e Reis Velloso.

Fishlow (1986) aponta as medidas propostas por Simonsen: transferências fiscais para cobrir os subsídios, visando assim restringir a oferta de moeda; maior controle sobre a despesa governamental; redução paulatina dos subsídios às exportações, que constantemente forçavam minidesvalorizações cambiais; uma pequena liberalização das restrições às importações; por fim e mais importante, a desaceleração do crescimento, para que pudesse haver uma reorganização da economia. Estas medidas já enfrentavam críticas no momento inicial, com o setor privado contestando uma política recessiva que apertaria mais seus lucros que já vinham decrescendo, os trabalhadores sentindo seu salário cada vez mais corroído pela inflação e o setor estatal insatisfeito com a limitação orçamentária.

O símbolo da política econômica recessiva foi, porém, o dispêndio estatal: o acesso ao crédito das empresas estatais foi limitado, tanto externo quanto interno, e houve cortes no orçamento. As pressões de todos os setores sobre o presidente Figueiredo pela insatisfação com a recessão fizeram com que, menos de seis meses depois de assumir a pasta do Planejamento, Simonsen fosse o primeiro Ministro do Planejamento a ser demitido no período militar, assumindo em seu lugar Delfim Netto, para satisfação de grande parte do empresariado, que via a mudança de nome como sinal de vitória da heterodoxia. (MACARINI, 2008). E o, agora novo, ministro Delfim realmente adotaria uma política heterodoxa, embora por um período

quase tão breve quanto o mandato do, agora ex, ministro Simonsen¹⁵.

Como já era esperado, o novo ministro assumiu afirmando que, ao contrário do que disse Simonsen, havia espaço para crescimento devido a recursos produtivos ociosos, descartando qualquer hipótese de desaceleração da economia, tudo isso ao mesmo tempo em que conseguiria um equilíbrio na balança de pagamentos e uma redução da inflação. Delfim fundaria seu plano de crescimento em três setores-chaves: agricultura, exportação e energia.

A análise da inflação também divergia da de Simonsen: Delfim afirmava que o problema inflacionário era derivado de preços públicos reprimidos e subsídios cada vez maiores, e que o controle não precisaria passar necessariamente por um período de recessão econômica. E, por um período ainda mais breve que o da ortodoxia de Simonsen, a heterodoxia de Delfim foi posta em prática.

Macarini (2008) cita, entre as principais medidas tomadas: redução de 10% das taxas de juros praticadas por instituições financeiras em operações de crédito; controle mais rígido de preços pelo Conselho Interministerial de Preços; nova política salarial, agora com reajuste semestral; grande reajuste de preços públicos, na chamada inflação corretiva; por fim, uma maxidesvalorização cambial na casa de 30%, junto com uma série de cortes de subsídios fiscais e uma série de outras mudanças fiscais.

Fishlow (1986) ressalta, ainda, a importância que o ministro Delfim estava encarregando ao desempenho da agricultura

O rápido crescimento da agricultura reduziria o papel da alimentação na elevação do índice de preços, um complicador nos anos recentes; geraria também exportações para assegurar o serviço da dívida; através do programa do álcool, permitiria substituição entre energéticos; e, finalmente, facilitaria uma melhora da distribuição de renda. (FISHLOW, 1986, p. 530)

Macarini (2008) afirmava que o plano heterodoxo, para não falhar, precisava de duas vitórias: que o crescimento da inflação, justificável como corretiva, não se consolidasse em patamar superior ao anterior, e que a restrição externa não se tornasse efetiva. E a esperança de controle da inflação se deu quando o ministro Delfim anunciou uma correção monetária de 45% e de correção cambial de 40%

¹⁵Para uma reflexão sobre como a economia brasileira teria enfrentado a crise se a política ortodoxa não fosse interrompida, ver Diaz-Alejandro (1983).

para 1980, tentando criar a expectativa de que a inflação reduziria até esse patamar. (FISHLOW, 1986; MACARINI, 2008)

A política não atingiu o resultado esperado e a inflação não diminuiu. Ao contrário: a inflação, que em 1979 foi de 77,2%, passou a 110% em 1980, e não mais retornaria para menos de 70% durante o resto do regime militar (Bacen/IGP-DI). A inflação, porém, não era o único problema enfrentado pelo governo: mesmo com crescimento do PIB girando em torno de 7% em 1979, a taxa de investimento caiu, o déficit em conta corrente, muito impulsionado pelo novo choque do petróleo, atingiu patamar histórico, puxando a dívida líquida brasileira para um nível muito elevado. (FISHLOW, 1986)

A política heterodoxa de Delfim estava se mostrando cada vez mais ineficiente para combater os problemas. Macarini (2008) aponta a crescente perda de reservas internacionais, o aumento do *spread* e o aumento do endividamento de curto prazo como, aliados à inflação, os principais deterioradores da heterodoxia, que fizeram com que bancos internacionais vetassem empréstimos ao Brasil.

Fishlow (1986) viu quatro motivos para o fracasso da política heterodoxa: excesso de demanda, que pressionou o déficit público; a nova política salarial de reajuste semestral, que tornou impossível a desaceleração inflacionária; a crise na balança de pagamentos; e, por fim, a prefixação da correção monetária e da correção cambial. Tudo isso aliado ao segundo choque do petróleo e ao choque das taxas de juros. Assim, se tornou insustentável a política adotada e Delfim teve que, por fim, aceitar a política recessiva que vinha sendo anunciada desde o primeiro choque do petróleo.

4.2 TENTATIVA DE CONTROLE ECONÔMICO E POLÍTICO

As medidas adotadas pelo ministro Delfim para tentar controlar o problema na balança de pagamentos não surtiram nenhum efeito. Hermann (2005b) cita quatro motivos para o insucesso: em primeiro lugar, a maxidesvalorização de 30% foi totalmente corroída pela inflação cada vez maior; segundo, o déficit comercial devido especialmente ao aumento do preço do petróleo; terceiro, o aumento das taxas de juros internacionais; por fim, o déficit na balança de pagamentos devido à insuficiência do superávit das contas de capital para cobrir os déficits correntes, que

levaram a uma redução de quase 50% das reservas internacionais.

Tavares (1986) caracterizou os primeiros meses de Delfim no Planejamento como “sucesso em termos de geração de renda e de emprego no curto prazo”. Porém, complementa ao dizer que foi, ao mesmo tempo, “um fracasso completo no que se referia à situação externa do País e à inflação”. O ministro da Fazenda, Karlos Rischbieter, apresentou cálculos que apontavam os riscos da política econômica em andamento, e acabou sendo deposto do cargo.

A política econômica heterodoxa de Delfim, porém, era claramente insustentável. Baer (1993) aponta que, desde 1978, o Brasil vinha enfrentando uma deterioração dos termos de troca devido à política de valorização do dólar, que tornava as importações mais custosas, especialmente após o novo choque do petróleo.

Assim, independentemente do impacto direto da elevação dos juros internacionais sobre a conta de capital do balanço de pagamentos, a forte deterioração das relações de troca – num contexto de crescimento mais lento do comércio mundial – e a rigidez da pauta de importações do Brasil criaram uma forte restrição cambial na balança comercial, que foi enfrentada pelo governo com esforço redobrado de expansão das exportações e a contenção das importações, através de um ajuste recessivo e medidas de contingenciamento. (BAER, 1993, p. 74)

Assim, em outubro de 1980, foi apresentado o novo plano econômico do ministro, prometendo austeridade aos setores públicos e privados, e retomava basicamente o que Simonsen havia proposto em 1979: restrição monetária e de crédito, corte de gastos públicos, elevação dos juros, estímulo à exportação, reversão da lei salarial, liberação de preços etc. O objetivo do novo projeto era a busca do equilíbrio externo, que foi apontado por Rischbieter e que havia lhe custado seu cargo (TAVARES, 1986; MACARINI, 2008)

Hermann (2005b) também ressalta a importância da manutenção dos juros em elevados níveis, sendo o principal instrumento da política monetária, apontando que essa manutenção teria efeito duplo sobre a balança de pagamentos: por um lado, reduzindo o déficit em conta corrente; por outro lado, forçando empresas a buscarem crédito no mercado internacional, tentando atrair capital externo para compensar a recente perda massiva de reservas internacionais. Por outro lado, Macarini (2008) grifa a importância da luta pela melhora na balança de pagamentos

reduzindo consideravelmente o nível de importações, proposto também por Simonsen ainda em 1979 e rechaçado pela população e, inclusive, por Delfim.

A política recessiva teve efeito imediato: em 1981 o país teve, pela primeira vez desde que há estatística disponível, queda do PIB na casa expressiva de 4,2% (Bacen-Depec). Tavares (1986) ainda aponta para problemas como aumento do desemprego, muito aliado à queda da produção industrial. Além disso, a manutenção das reduções dos gastos públicos levava a economia a uma espiral decrescente, considerando que o corte dos gastos tinha efeito negativo sobre a receita tributária, aumentando o déficit potencial e provocando novo corte de gastos.

4.3 ACORDOS BRASIL-FMI E O FIM DO REGIME MILITAR

O cenário permaneceu imutável durante todo ano de 1981 e boa parte de 1982, e aparentava seguir o rumo do equilíbrio. Macarini (2008) ressalta que os indicadores econômicos apresentavam melhoras

Note-se que o crescimento físico das exportações foi realmente vigoroso pois, apesar da forte queda de preços (11,2%), conseguiu-se um aumento de receita da ordem de 15,7% (as importações, obviamente, tiveram contração: 3,8%). Não terá sido apenas por dever de ofício que as autoridades projetaram para 1982 as metas de um crescimento ainda maior das exportações (19,1%), a consolidação do superávit comercial (US\$ 3 bilhões) e um reforço mais expressivo das reservas (algo em torno de US\$ 1 bilhão). A “segunda” prioridade, a inflação, deveria prosseguir gradualmente em queda para 70% a.a. (o fato de que em 1981 a inflação declinara de 120% em meados do ano para 95% em dezembro ensejava a avaliação de que, também nesse terreno, a política econômica começava a colher frutos). (MACARINI, 2008, p. 33)

O ano de 1982, porém, apresentou uma conjuntura extremamente adversa aos países em desenvolvimento. A perduração dos juros elevados por parte do Federal Reserve levaram o México a declarar moratória, no que ficaria conhecido como “Setembro Negro”. Macarini (2008) aponta que a crise na Polônia, entre 1980 e 1981¹⁶, e a guerra das Malvinas, em maio de 1982, já haviam abalado o sistema financeiro internacional, com o golpe final em agosto de 1982 com a moratória do México. Baer (1993) retrata como ficou a situação brasileira frente a esse caos externo

O virtual fechamento do mercado financeiro internacional a partir de setembro de 1982 levou à necessidade de uma operação de salvamento

¹⁶Sobre a crise enfrentada na Polônia, ver Mastny (1999).

para o Brasil que envolveu, nos dois últimos meses desse ano, *bridge-loans* do Tesouro norte-americano no valor de US\$ 900 milhões, dos bancos comerciais privados no valor de US\$ 2,3 bilhões, do FMI (através da sua linha de financiamento compensatório) no valor de US\$ 500 milhões e do Bank for International Settlements (BIS) no valor de US\$ 500 milhões. O total de empréstimos compensatórios de curto prazo atingiu então US\$4,3 bilhões, quantia esta destinada a financiar um déficit no balanço de pagamentos brasileiro que alcançou quase US\$ 8,5 bilhões só no segundo semestre de 1982. A diferença, US\$ 4,2 bilhões, representou a perda de reservas por parte do Brasil. (BAER, 1993, p. 85)

Baer (1993), Fishlow (1986) e Macarini (2008) apontam que o Brasil teve de ceder aos parâmetros impostos pelo FMI: saldo comercial superavitário na ordem de US\$ 6 bilhões em 1983, conquistado ao custo de uma nova queda do PIB, em quase 3%, além de uma exigência de mudança da lei salarial.

Macarini (2008, p. 40) ressalta que o resultado da balança comercial, que anteriormente era uma estimativa que dependia do comportamento do mercado internacional, agora era definido como obrigatório o cumprimento da meta estabelecida para o período 1983-1985, e que o país precisaria se ajustar às condições impostas pela instituição e deveria prestar contas periodicamente, e que o não cumprimento levaria ao corte do fluxo de recursos. Além disso, aponta que, com o foco da política econômica em melhorar o saldo do balanço, o combate à inflação passou a ser “claramente secundário”.

Baer (1993) descreve a cronologia dos acordos entre Brasil e FMI: em janeiro de 1983 foi encaminhada a primeira Carta de Intenções, que já seria descartada em fevereiro pela segunda Carta após a decisão de uma nova maxidesvalorização cambial de 30%, que visava facilitar a obtenção do superávit comercial e efetivamente facilitou, mas ao preço de uma elevação histórica da inflação¹⁷, que tornaram o cumprimento das metas estabelecidas com o FMI, que suspenderia os recursos já em maio.

Com o fluxo interrompido, Delfim apresentou uma série de medidas salariais, monetárias e fiscais para – tentar – amenizar o caos que estava se estabelecendo. Aceleração das retiradas de subsídios foi o instrumento chave, além da redução do IOF de 4,6% para 1,5%, embora as medidas pouco apresentaram resultado, até que

¹⁷De acordo com dados do IGP-DI, a inflação acumulada em 1983 foi de 211,02%, a maior registrada até aquele momento.

em setembro de 1983 fosse assinada a terceira Carta de Intenções – que logo seria também descumprida – que comprometia-se com o ajuste recessivo. (MACARINI, 2008)

Baer (1993), no entanto, aponta que o ano de 1983 terminou com dados econômicos frustrantes: queda do PIB, alta inflação, dívida externa elevada e déficit em transações correntes mesmo com a meta de superávit comercial sendo alcançada. Macarini (2008) aponta, porém, a mudança da política salarial como peça-chave deste período

Em janeiro [de 1983] era lançado o Decreto-lei 2012, extinguindo o reajuste de 10% acima do INPC para as faixas salariais abaixo de três salários mínimos e impondo reajustes inferiores ao INPC para todas as demais faixas salariais. Até mesmo o PDS (aliado ao PTB) atuou para moderar o arrocho salarial pretendido: em maio o Decreto-lei 2024 estendeu o reajuste pleno até sete salários mínimos. Em seguida o governo voltou à carga com o Decreto 8782, de julho, estabelecendo uma série de expurgos no cálculo do INPC (aumentos decorrentes da retirada de subsídios ao trigo, açúcar, derivados de petróleo bem como aumentos de preços agrícolas caracterizados como “acidentalidades”); e com o Decreto-lei 2045 impôs reajustes de 80% do INPC expurgado a todas as faixas salariais (aplicando-se de agosto a outubro, quando foi rejeitado pelo Congresso). (MACARINI, 2008, pp. 46-47)

Com perdas reais no poder de compra do salário mínimo a partir de 1983, e com a aceleração da inflação, que dobrou de 1982 para 1983, o nível de inadimplência foi generalizado no país, especialmente no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), do qual, novos financiamentos foram impedidos em 1984 devido à inadimplência superior a 50%, o que provocou queda no setor de construção imobiliária. (TAVARES, 1986)

As orientações econômicas, porém, se mantiveram em 1984. Contudo, como apontam Macarini (2008) e Castro e Souza (1985), a economia mostraria sinais de recuperação: crescimento do PIB, da indústria e da agropecuária, muito desta recuperação devido à recuperação da economia norte-americana. Ambos os trabalhos ressaltam, porém, o papel importante que a concretização de projetos iniciados pelo II PND tiveram na balança comercial: grande queda nas importações

que, somadas ao elevado desempenho das exportações, resultaram no maior saldo comercial do período do Regime Militar¹⁸.

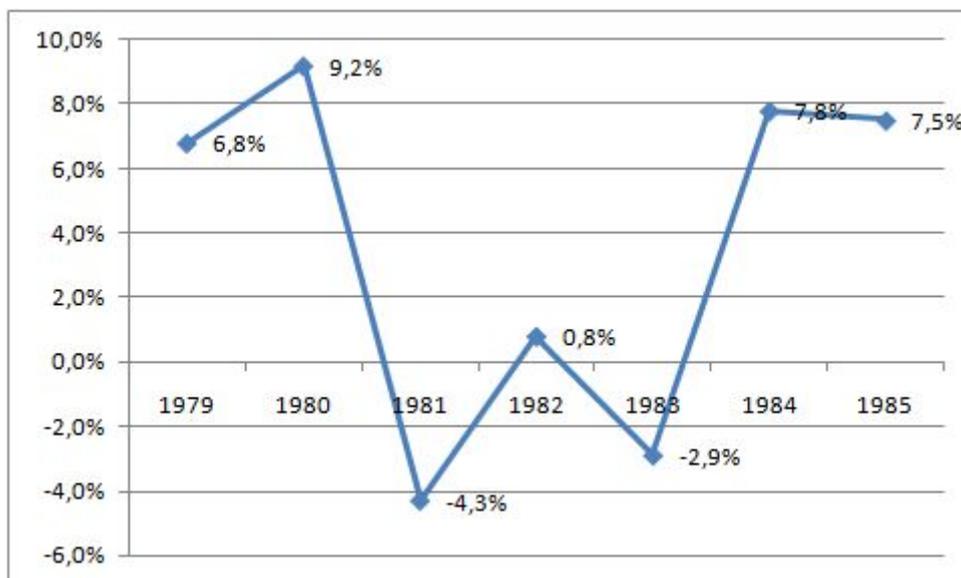
Assim era, portanto, o cenário de transição política do fim do Regime Militar para uma nova redemocratização: inflação superior a 230%; dívida externa equivalente a quase 1/5 do PIB e dívida mobiliária total equivalente a 2/5 do PIB; investimento do setor público e formação bruta de capital fixo em queda; reservas internacionais elevadas, apresentando forte recuperação após virtual esgotamento em 1983, reflexos de uma balança comercial com grande superávit; e um salário mínimo que apresentou grande arrocho durante de 1984.

4.4 RESULTADOS ECONÔMICOS DO GOVERNO FIGUEIREDO

O general João Figueiredo assume o que seria o último mandato militar em 1979 em meio a um cenário de recessão internacional, com o segundo choque do petróleo e a crise de juros externa deixando a situação interna complicada. Apesar disto, o primeiro biênio do governo registrou crescimento do produto com uma média de 8%. Porém, foi o único governo militar – e o primeiro da história brasileira – a ter decréscimo do PIB registrado, sendo duas vezes no triênio 1981-1983, voltando a se recuperar após 1984, muito devido a investimentos feitos durante o II PND e que estavam maturando, aliado a uma grande safra agrícola, conforme demonstrado no Gráfico 21.

¹⁸Em valores corrigidos para 2018, as exportações cresceram de US\$ 55 bilhões em 1983 para US\$ 65 bilhões em 1984, com as importações apresentando contração de US\$ 38 bilhões para US\$ 33 bilhões no mesmo período, resultando um superávit comercial de US\$ 31 bilhões.

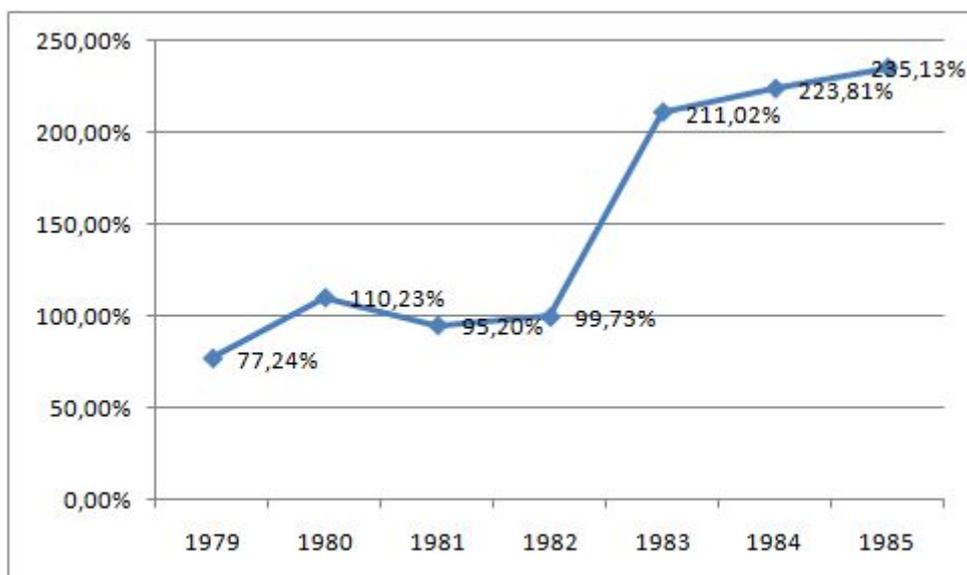
Gráfico 21 - Variação do PIB (1979-1985)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2017)

A inflação, que desde o PAEG estava sob controle, já vinha dando sinais de descontrole no final do II PND, e no governo Figueiredo dispara a partir de 1983 e só voltaria a ser controlada com o Plano Real, mais de uma década depois. A inflação média durante o governo foi superior a 150% e, no triênio 1983-1985, superior a 220%, como apresenta o Gráfico 22.

Gráfico 22 - Variação da inflação (1979-1985)

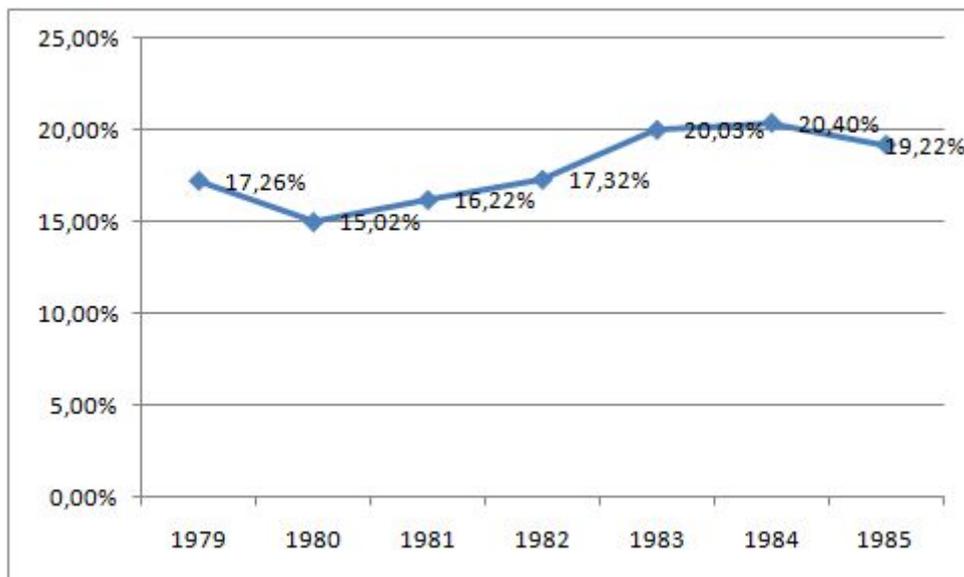


Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Portal Brasil (2019)

A dívida externa, assim como o PIB, teve melhora de dados no primeiro

biênio, recuando de 17% para 15% do PIB, porém voltou a crescer a partir de 1981 e chegou a mais de 20% do PIB em 1983-1984, assinalado no Gráfico 23.

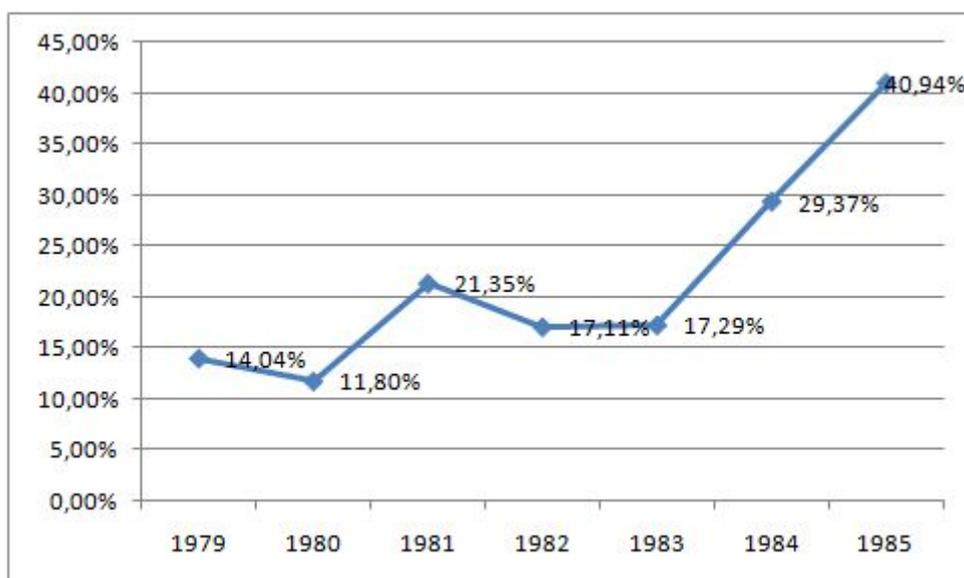
Gráfico 23 - Razão Dívida Externa/PIB (1979-1985)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Ipeadata (2019)

A dívida mobiliária, por sua vez, teve crescimento exponencial a partir de 1982, saindo de 17,11% do PIB para 30% em 1984 e 41% em 1985, como mostra o Gráfico 24.

Gráfico 24 - Razão Dívida Mobiliária Total/PIB (1979-1985)

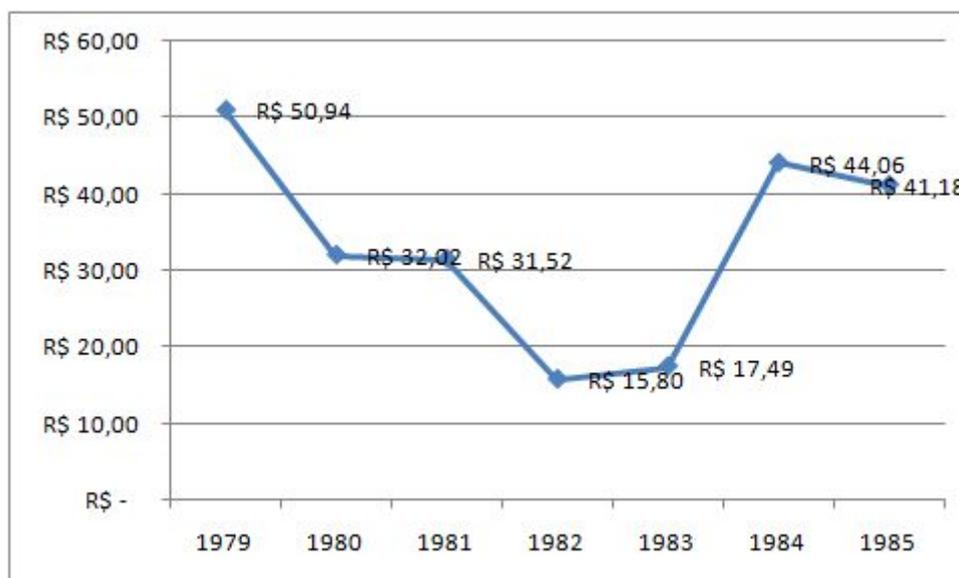


Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

As reservas internacionais, que vinham de um acúmulo histórico do final do II PND, tiveram esvaziamento até 1982, e mostraram vigorosa recuperação a partir de

1983, levando, em 1984, a quantidade a quase o mesmo patamar do início do governo.

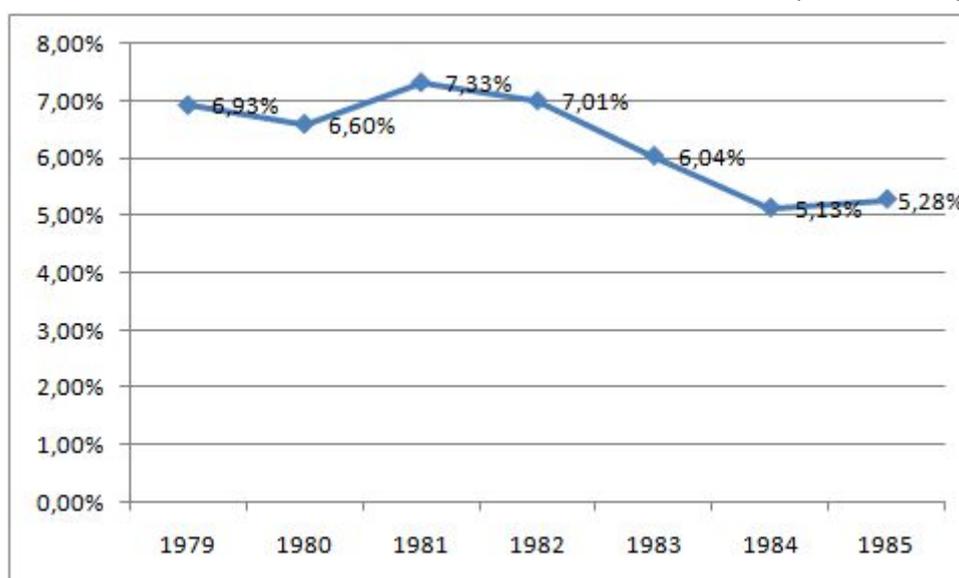
Gráfico 25 - Variação das Reservas Internacionais, preços constantes de 2018 (bilhões) (1979-1985)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

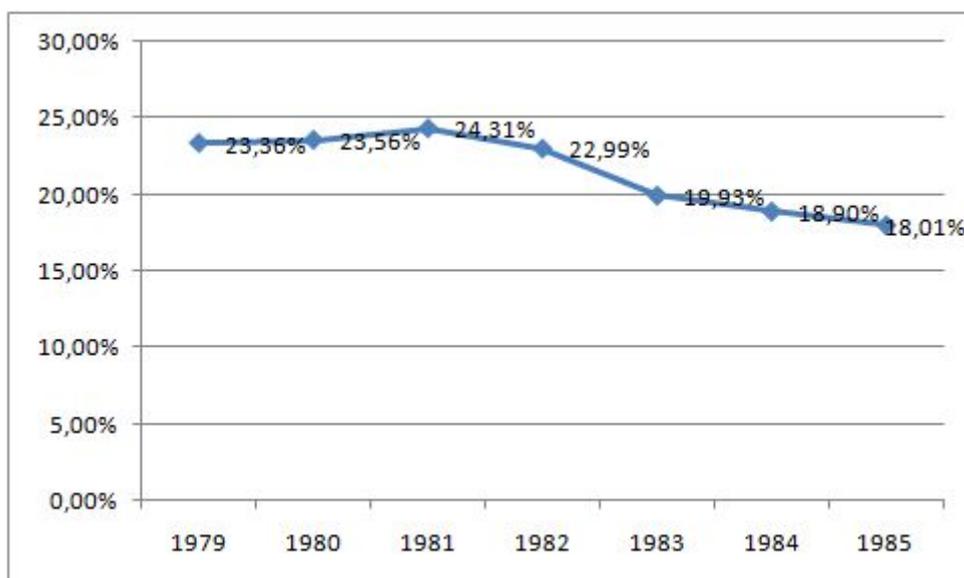
Investimento do setor público e formação bruta de Capital Fixo tiveram comportamento semelhante durante o governo Figueiredo: crescimento discreto no triênio 1979-1981, e depois brusca queda até o final do período do Regime, em especial a participação da FBCF, que passou de 24,3% do PIB em 1981 para 18% em 1985.

Gráfico 26 - Razão Investimento do Setor Público/PIB (1979-1985)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

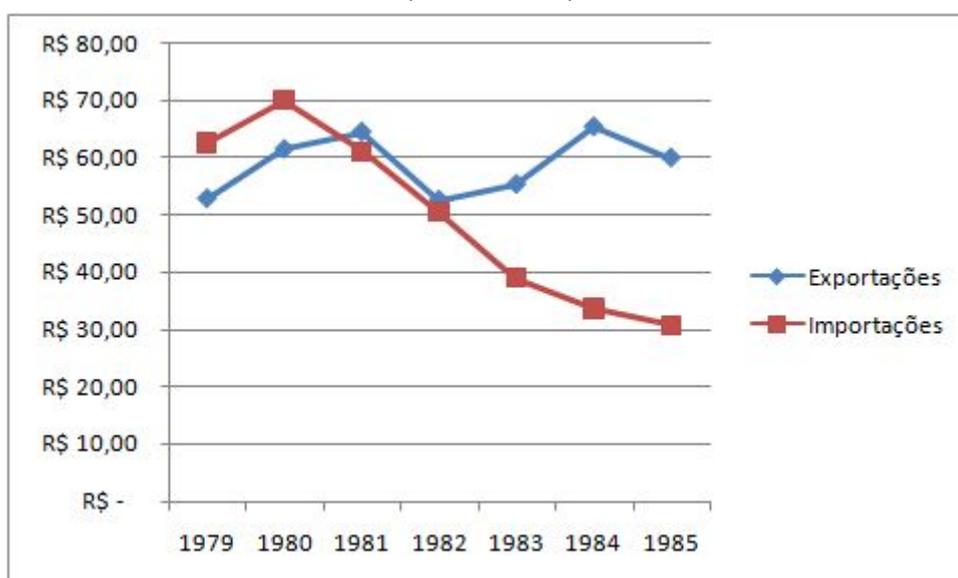
Gráfico 27 - Razão FBCF/PIB (1979-1985)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do IBGE (2001)

A balança comercial, como era previsível, teve déficit no primeiro biênio devido à elevação dos preços do petróleo com o segundo choque. Após a crise de juros dos EUA e os acordos com o FMI, porém, a expansão das exportações e contenção das importações lograram superávit comercial até o fim do Regime, no biênio 1981-1982 ainda modesto, porém, entre 1983 e 1985, valores superavitários consideráveis, apresentado no Gráfico 28.

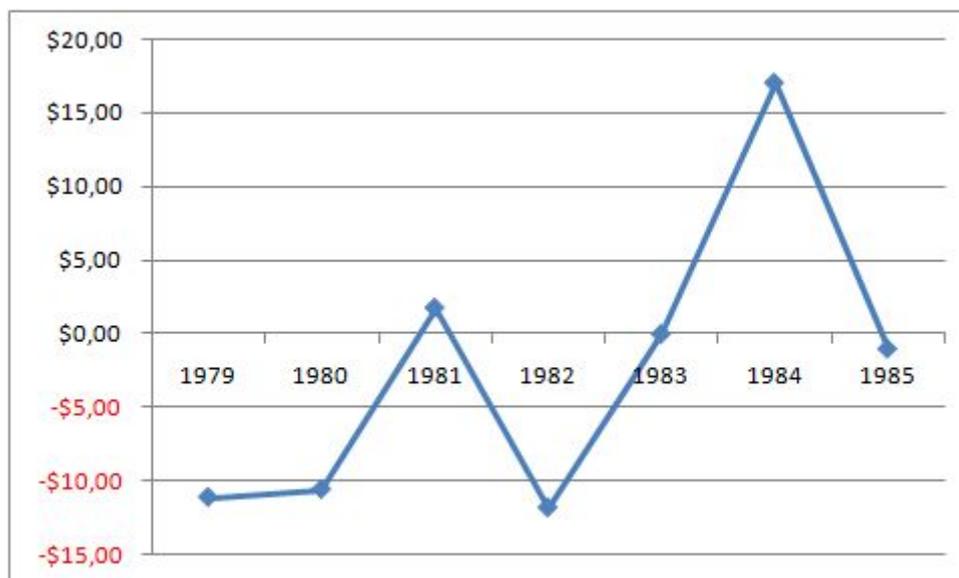
Gráfico 28 - Balança comercial, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1979-1985)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2002)

O balanço de pagamentos, porém, foi predominantemente deficitário no último governo militar: a exceções de 1981 e 1984, o balanço de pagamentos ficou no vermelho.

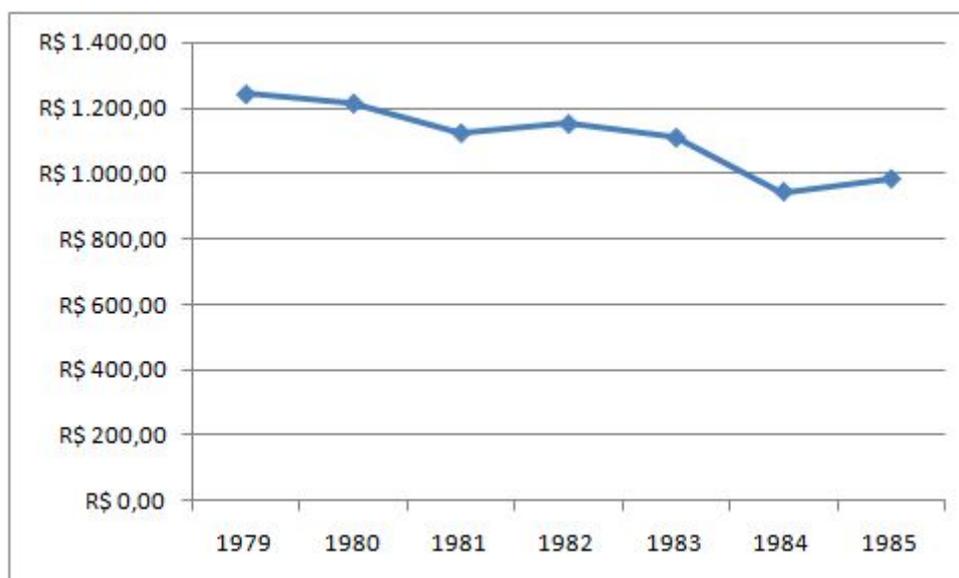
Gráfico 29 - Balanço de pagamentos, preços constantes de 2018 (bilhões US\$) (1979-1985)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Bacen (2002)

O salário mínimo, que veio de um governo anterior que promoveu ganho real de poder de compra, sofreu novamente forte arrocho, especialmente entre 1980-1981 e 1983-1984.

Gráfico 30 - Variação do salário mínimo, preços constantes de 2018 (1979-1985)



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Portal Brasil (2019)

O objetivo de controlar a economia, por parte do governo Figueiredo, não obteve sucesso, especialmente no primeiro triênio. Esvaziamento das reservas internacionais, PIB negativo em 1981 (-4,3%) e 1983 (-2,9%) e crescimento da inflação de forma alavancada a partir de 1982 foram os indicadores econômicos no momento em que o Brasil entrava na fase de redemocratização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os dados de desempenho econômico do Regime Militar Brasileiro, de 1964 a 1985, é possível chegar a algumas conclusões: até o primeiro choque do petróleo, em 1973, a política econômica apresentou desempenho de elevado crescimento do produto - 8,4% ao ano, grande crescimento da produção industrial apoiado na capacidade ociosa, aliado à redução da inflação - de 92% em 1964 para 15% em 1973. Nesse período, porém, o aspecto social foi sombrio, com a assinatura do AI-5, sendo marcado por repressão da população e grande arrocho salarial, com o poder de compra do salário mínimo tendo uma redução de praticamente 30%.

O período de governo Ernesto Geisel, entre 1974 e 1978, apresentou a maior mudança estrutural do Regime, completando o processo de substituição de importações iniciado ainda com Getúlio Vargas, apresentando um relevante aumento no poder de compra do salário mínimo - cerca de 20%. No mesmo período, porém, há um massivo crescimento das dívidas externa e mobiliária, com a inflação voltando a dar sinais de crescimento.

O último governo, de João Figueiredo, de 1979 a 1985, é o chamado “controle do caos”. O segundo choque do petróleo, em 1979, junto com a elevação dos juros internacionais, causou um descontrole da política econômica que teve reflexos automáticos: sendo o único dos cinco governos militares a apresentar retração do PIB, em 1981 e 1983, de 4,2% e 2,9% respectivamente, e também apresentou forte arrocho salarial, com perda de mais de 20% do poder de compra do salário mínimo, e os maiores índices inflacionários que até o momento haviam sido registrados.

No cenário geral, o período militar teve um crescimento médio do PIB de 6,5%. A inflação, porém, que em 1964 era de 92,12%, ao final do Regime era de 235,13%. A dívida externa cresceu mais de 700%, e a dívida mobiliária total, dispositivo criado no começo do governo militar, representava cerca de 40% do PIB em 1985. O salário mínimo apresentou uma perda real de aproximadamente 37% ao longo do período. Não é desprezível, porém, o montante de reservas internacionais acumuladas ao longo do Regime: de R\$ 3 bilhões em 1964 para R\$ 41 bilhões em 1985, em valores constantes de 2018.

O objetivo deste trabalho foi analisar, de forma objetiva, os impactos das políticas econômicas adotadas pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento. É

evidenciado que não é possível desmerecer todas as medidas adotadas durante o Regime Militar: o PAEG foi parcialmente competente em sua proposta, consolidando a estabilidade econômica do país, que teve reflexos nos anos seguintes, com o “Milagre” brasileiro. Após o choque de 1973, existem motivos para que a decisão de Geisel pelo desenvolvimento com financiamento externo seja questionada, uma vez que países desenvolvidos adotaram uma postura de ajuste recessivo. É meramente especulativo imaginar como o resto do Regime seria se outra decisão fosse tomada, e é inegável que construções como Itaipú e os avanços então obtidos no parque industrial possuem grande papel no Brasil atual. Porém, a dívida pública (interna e externa) deixada para a posterioridade era maior do que se poderia prever e o Estado brasileiro estava financeiramente comprometido por décadas.

REFERÊNCIAS

- BAER, Monica. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BRASIL. **Banco Central do Brasil**: Departamento Econômico. Portal de Dados Abertos. 2019.
- BRASIL. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil - CPDOC**: Verbete Programa de Ação Econômica do Governo). 2009.
- BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. 1974.
- BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**: estatísticas do século XX. 2001.
- BRASIL. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Ipeadata, 2019.
- BRASIL. **Portal Brasil**. Séries Históricas. 2019.
- BRASIL. **Programa de Ação Econômica do Governo**. 1964.
- CAMPOS, Adriana Fiorotti. **O II PND e o processo de estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização**. Revista Raízes, Paraíba, Ano XVIII, Nº 19, p. 49-64. 1999.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp/IE – Unicamp, 2002.
- CASTRO, Antônio Barros; SOUZA, Francisco E. Pires. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DANTAS, Audálio. **A mídia e o golpe militar**. Estud. av. vol. 28, no. 80, São Paulo, Jan./Abr. 2014.
- DIAZ-ALEJANDRO, Carlos F.. **Some aspects of the 1982-1983 brazilian payment crisis**. Brookings Papers on Economic Activity, 2:1983.
- FISHLOW, Albert. **A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v.16, n.3, p. 507-550, 1986.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, Sérgio Marley Modesto. **O Estado e suas Razões:** o II PND. Revista de Economia Política, vol. 28, nº 1 (109), pp. 28-46, 2007.

HERMANN, Jennifer. **Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento:** o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). IN: Economia Brasileira Contemporânea, organização de F. Giambiagi e outros, 2005a.

HERMANN, Jennifer. **Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973).** IN: Economia Brasileira Contemporânea, organização de F. Giambiagi e outros, 2005b.

LOPES, Francisco Lafaiete. **Inflação inercial, hiperinflação e desinflação:** notas e conjecturas. Revista de Economia Política – 5(2), 1984.

MACARINI, José Pedro. **A política econômica do governo Costa e Silva 1967-1969.** R. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, p. 453-489, 2006.

MACARINI, José Pedro. **Crise e política econômica:** o Governo Figueiredo (1979-1984). Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 144, 2008.

MACARINI, José Pedro. **Governo Geisel:** Transição Político-Econômica? Rev. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 30-61, 2011.

MASTNY, Vojtech. **The Soviet Non-Invasion of Poland in 1980-1981 and the End of the Cold War.** Europe-Asia studies, Vol. 51, N°2, p. 189-211, 1999.

MOURA, Alkimar Ribeiro. **PAEG e Real:** os dois planos que mudaram a economia brasileira. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

OPEC. **Organization of the Petroleum Exporting Countries Database.** 2019.

SILVA, Suely Braga da. **50 anos em 5: o Plano de Metas.** CPDOC | FGV - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2017.

SIMONSEN, Mário Henrique. **30 anos de indexação.** Editora FGV, 1995.

SOUZA, Pedro H. G. F. **A history of inequality: Top incomes in Brazil, 1926–2015.** Research in Social Stratification and Mobility Volume 57, October 2018, Pages 35-45, 2018.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., segunda edição, 1986.