

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**VINICIUS BEBBER**

**PLANO TRIENAL E PAEG: COMBATE À INFLAÇÃO E REFORMAS  
INSTITUCIONAIS**

**PORTO ALEGRE**

**2010**

VINICIUS BEBBER

**PLANO TRIENAL E PAEG: COMBATE À INFLAÇÃO E REFORMAS  
INSTITUCIONAIS**

Monografia apresentada como  
requisito parcial para obtenção do  
bacharelado em Ciências  
Econômicas na Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Pedro Cezar  
Dutra Fonseca

Porto Alegre  
JUNHO/2010

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 A CONJUNTURA ECONÔMICA E POLÍTICA NO INÍCIO DA DÉCADA DE 60.....</b>	<b>9</b>
<b>3 PLANO TRIENAL .....</b>	<b>15</b>
3.1 Objetivos e propostas .....	16
3.1.1 Diagnóstico da inflação.....	17
3.1.2 Condições para estabilidade inflacionária.....	20
3.2 REFORMAS INSTITUCIONAIS.....	25
3.2.1. Reforma administrativa.....	26
3.2.2. Reforma bancária.....	27
3.2.3. Reforma fiscal.....	29
3.2.4. Reforma agrária.....	30
3.3 RESULTADOS.....	32
3.4 O fim do governo Goulart e o golpe de 1964.....	37
<b>4 PAEG.....</b>	<b>40</b>
4.1 Objetivos e propostas.....	40
4.1.1 Diagnóstico da inflação.....	43
4.1.2 Políticas de combate à inflação .....	45
4.2 REFORMAS INSTITUCIONAIS.....	48
4.2.1 Reforma fiscal.....	48

4.2.2 Reforma nas relações externas.....	51
4.2.3 Reforma trabalhista.....	52
4.2.4 Reforma monetário-financeira.....	54
4.3 RESULTADOS.....	57
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>70</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I – Indicadores macroeconômicos do governo Goulart.....	32
Tabela II- Competência do impostos no Brasil pós-PAEG.....	50
Tabela III – SFB pós-PAEG.....	56
Tabela IV – Indicadores Fiscais no Brasil – 1963-1973.....	58
Tabela V – Taxas de crescimento do PIB e inflação – 1964-66.....	59
Tabela VI - Economia brasileira: síntese de indicadores macroeconômicos – 1964-1973.....	60

**ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico I – Curva de Simonsen.....53

## 1 INTRODUÇÃO

Políticas de estabilização de impacto, voltadas ao controle da inflação, foram adotadas em diversas fases da história brasileira, como a Instrução Sumoc 204 no governo Jânio Quadros e, mais recentemente, o Plano Real no governo Itamar Franco. Revisar os acontecimentos de programas de planejamento com resultados distintos como o Plano Trienal e o PAEG é fundamental para compreender seus desdobramentos da economia brasileira nos anos seguintes até a atualidade, bem como evitar a repetição de erros e aprender com os acertos. Além disso, algumas das reformas institucionais/estruturais realizadas pelos dois Planos (especialmente o PAEG, apesar de terem sido tentadas durante o Plano Trienal) estão em vigor até hoje na economia brasileira e foram de vital importância para seu desempenho de curto e longo prazo.

A crise política e econômica em que se encontrava o Brasil no começo da década de 1960 fez com que, após a rápida passagem de Jânio Quadros no poder, de janeiro a agosto de 1961, seguida por sua renúncia, assumisse o governo o vice João Goulart. Após a tentativa de golpe e a campanha da Legalidade para que o vice-presidente eleito conseguisse assumir, foi adotado o sistema parlamentarista no país, que duraria até janeiro de 1963. Nesse ano, foi realizado plebiscito para definir a manutenção deste sistema ou à volta ao presidencialismo. Com a vitória deste, o governo se sentiu confiante para elaborar o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, com o objetivo de estabilizar a economia e controlar a inflação, através de reformas institucionais, com forte intervenção governamental. Devido a pressões de diversos setores e a fragilidade do governo, o Plano acabou sendo determinante para que houvesse o golpe de 1964. Já o PAEG, elaborado pela dupla Campos-Bulhões, juntamente com o contexto político autoritário estabelecido com o golpe de 1964, possibilitou a retomada do crescimento da economia brasileira e o acontecimento do “Milagre Brasileiro” a partir de 1967. A inflação no período caiu de quase 100% para aproximadamente 20%, devido às diversas políticas implementadas e as reformas institucionais realizadas.

Este trabalho pretende investigar, em uma análise comparada, as medidas propostas e implementadas do Plano Trienal e do PAEG para estabilização da economia e combate da

inflação no Brasil na primeira metade da década de 1960, bem como os resultados de ambos os Planos e as reformas estruturais e institucionais realizadas pelos mesmos.

O objetivo central do trabalho é investigar as causas que levaram dois Planos de estabilização, combate à inflação e de reformas institucionais da economia brasileira tão próximos temporalmente, embora em contextos históricos distintos, tenham apresentado resultados tão diferentes: o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social fracassou, enquanto o PAEG foi bem sucedido. Os objetivos secundários são: a) analisar aspectos econômicos do Brasil na época; b) investigar a relevância dos aspectos políticos nos acontecimentos econômicos do período, já que este foi marcado por grande instabilidade política no governo Goulart (1961-1964) e, como consequência, pelo golpe militar em 1964.

A hipótese central é de que as condições políticas foram determinantes para que se conseguisse implementar as políticas econômicas de restrição e de reformas institucionais para o saneamento do setor público (através de poupança, compulsória ou não, por parte dos diversos segmentos sociais) e diminuição da taxa de inflação no PAEG, condições essas que não possibilitaram a aplicação das mesmas durante o Plano Trienal.



## **2 A CONJUNTURA ECONÔMICA E POLÍTICA NO INÍCIO DA DÉCADA DE 60**

No período anterior ao Plano Trienal e o PAEG, a economia brasileira, no que se refere ao desenvolvimento econômico, vinha da fase de euforia do período 1956-61, em que houve intensificação do processo de substituição de importações, proporcionando uma alta taxa de crescimento econômico, com média de 6,9% de aumento do Produto Interno Bruto ao ano. Todavia, em 1962, a taxa de crescimento do PIB começou a cair e foi de 5%, sendo um presságio do período de estagnação que estava por vir. Além disso, algo mais grave parecia estar ocorrendo com a inflação, que cresceu à taxa recorde de 52% em 1962. Também o setor externo apresentava sérios problemas de balanço de pagamentos, com sucessivos déficits que agravavam a situação da dívida externa brasileira.

Seguindo a cronologia da experiência brasileira em planejamento, o Plano Trienal e o PAEG foram os acontecimentos de maior relevância após o Plano de Metas e o Programa de Estabilização Monetária, no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Os Planos foram apenas mais duas tentativas de instituir uma política de estabilização ortodoxa no Brasil, num período de 10 anos. Resende (1982) destaca que essas tentativas eram motivadas por dificuldades apresentadas no balanço de pagamentos, que fazia com que o país buscasse fortalecer sua credibilidade externa, tanto junto a instituições como o FMI como frente a agentes financeiros privados.

A primeira tentativa de uma estabilização ortodoxa ocorreu após o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954. A queda do preço do café no mercado internacional fez com que o superávit comercial não cobrisse todas as despesas nacionais, necessitando assim de empréstimos de curto prazo vindos do exterior. Com um ministério formado por nomes conservadores, como Eugênio Gudim e Otávio Bulhões, essa tentativa ortodoxa teve curta duração, pois já em 1955 os ministros da área econômica renunciaram, alegando falta de apoio governamental para combater o processo inflacionário, especialmente devido a pressões do empresariado industrial.

Em 1958, no governo Juscelino Kubitschek, foi tentado o Programa de Estabilização Monetária, como parte da exigência de saneamento das finanças internas feita pelo Fundo Monetário Internacional para a concessão de empréstimos ao Brasil. Estes empréstimos teriam como finalidade financiar os déficits na balança de pagamentos, ocorridos em 1957 e 1958. Novamente, o Plano fracassou devido a pressões políticas, interrompendo assim as negociações com o FMI.

Já em 1961, sob o governo de Jânio Quadros, novamente houve no país uma tentativa de estabilização ortodoxa. Amparado pela mais significativa votação popular que se registrara na história brasileira até então, em termos absolutos, com o apoio de parte do voto conservador e de classes populares, o governo de Jânio enfrentava um quadro de dificuldades econômicas herdadas do governo JK, ocasionados especialmente pela excessiva dívida externa contraída e a grande expansão dos meios de pagamentos por parte do governo para realizar os altos investimentos públicos do período. Este quadro econômico era de aceleração inflacionária, indisciplina fiscal, deterioração do balanço de pagamentos e déficits públicos, que dificultavam a disponibilidade de recursos para o governo expandir a economia.

A partir disso, o governo implantou uma política econômica conservadora. Como principais medidas, cabe destacar a reforma do regime cambial vigente, através da Instrução 204 da Sumoc (Superintendência de Moeda e de Crédito), que visava à desvalorização da taxa de câmbio e à unificação do mercado cambial. Essas alterações da política cambial tinham como objetivo combater a inflação e controlar o problema no balanço de pagamentos.

Outro fato importante ocorrido no governo Jânio Quadros foi o sucesso nas negociações com os credores americanos e europeus, obtendo novos empréstimos e significativo reescalonamento da dívida externa brasileira. Em contrapartida, na política externa o governo brasileiro se distanciou dos Estados Unidos e reatou as relações com a União Soviética.

Com a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961, é difícil afirmar se o programa de estabilização foi abandonado já antes da saída do então presidente. Mesmo assim, segundo Abreu (1985, p. 200), “a curta duração de sua gestão dificulta a avaliação criteriosa

dos resultados das suas políticas econômicas, pois a crise política de agosto e setembro de 1961 teve como consequência descontrole monetário, fiscal e creditício.”.

Com a renúncia de Jânio, a Constituição Nacional indicava que deveria assumir a posse o vice-presidente, João Goulart. Contudo, a situação de Goulart ficaria dificultada com o veto militar e de setores civis. Com isso, liderado pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, iniciou-se o “Movimento da Legalidade”, com forte apelo popular, possibilitando que Jango assumisse o poder. Apesar disso, a posse ocorreu com poderes restritos ao presidente e foi instituído no país, em 7 de setembro de 1961, o regime parlamentarista, tendo Tancredo Neves como Primeiro-Ministro. Dessa maneira, o presidente assumia, mas apenas de forma parcial, não possuindo, segundo Fonseca (2003b), o consenso necessário para firmar-se como autoridade legítima, ou com o reconhecimento de legitimidade suficiente para o pleno exercício do cargo. Assim, uma das maiores marcas do governo João Goulart é a busca de reconhecimento de sua autoridade.

Segundo Fonseca (2003b, p.6):

“A política econômica e as alterações ministeriais refletem esse problema maior do governo [de busca pela legitimidade], os dilemas com que se defrontava, suas hesitações e sua “fraqueza”. Estas não propriamente provinham de um traço de personalidade, mas da crua realidade de, antes de governar, ter de permanentemente lutar por sua própria sobrevivência.”

O primeiro ministério do sistema parlamentarista teve como Ministro da Fazenda Moreira Salles, para “apaziguar as preocupações de círculos mais conservadores quanto às implicações econômicas da guinada à esquerda decorrente da posse de Goulart.” (Abreu, 1985, p. 200). Assim, mesmo com o governo sendo tido como populista e excessivamente favorável aos trabalhadores, a primeira medida do governo foi um receituário ortodoxo, priorizando o combate à inflação e prevendo um período de austeridade e de contenção. Apesar disso, o Plano “Ação de Emergência” previa um crescimento de 7,5% ao ano, combate ao desemprego, melhor distribuição de renda, pessoal e regional, e aumento da produtividade agrícola. A realização da reforma agrária foi prometida pelo presidente, com proposta de que a indenização de terras desapropriadas fosse feita em dinheiro, mesmo que isso causasse

contrariedade na ala conservadora. Em suma, “as antigas bandeiras [do desenvolvimento econômico brasileiro] não seriam esquecidas, mas como que ‘suspensas’ temporariamente em prol da necessidade de controlar a inflação e equilibrar as contas governamentais.” (Fonseca, 2003b, p. 6).

Como principais medidas de política econômica, a política monetária atuou de maneira a realizar um controle quantitativo do crédito e a não permitir que a oferta de moeda se expandisse em termos reais. Além disso, acenou-se com a possibilidade de criação de um Banco Central. Já na área fiscal, discutiu-se a proposta de orçamento para 1962, com uma ideia de contenção dos gastos públicos em até 40%. Quanto à área cambial, propunha-se manter a proposta de unificação das taxas de câmbio, bem como o câmbio realista adotado no governo Jânio Quadros.

Apesar da forte crise política, o saldo no ano de 1961 foi positivo, possivelmente ainda colhendo os frutos dos diversos projetos de investimentos iniciados no governo JK. O PIB cresceu a uma taxa de 8,6%, embora a inflação tenha passado de 30,5% em 1960 para 47,8% em 1961. O balanço de pagamentos teve um superávit comercial de US\$ 115 milhões. Já a taxa de investimentos no país caiu 13,1% para o PIB, num indício de que o auge dos investimentos pesados já havia passado.

O governo Jango manteve a política externa independente inaugurada por Jânio Quadros, mantendo as relações com a União Soviética e, inclusive, indo contra a posição dos EUA de bloqueio comercial a Cuba. Em abril de 1962, o presidente João Goulart visitou os Estados Unidos, para discutir sobre a dívida externa e o capital estrangeiro no Brasil. Os resultados, porém, não foram positivos, aumentando assim o desgaste do governo.

Segundo Abreu (1985), a perda de controle sobre a economia ficou evidente a partir de maio de 1962, com o aumento do déficit de caixa do governo gerado pelo aumento das despesas públicas e da expansão da oferta monetária. Afrouxavam-se, assim, as regras de austeridade até então prevaletentes, incluindo aumento ao funcionalismo. Também o Gabinete Tancredo Neves dava fortes indícios de estar próximo do fim, devido a fortes divergências com o governo, que exigia a reforma agrária e reformas constitucionais para antecipação do

plebiscito que escolheria o sistema de governo, marcado para 1965. Acumulavam-se críticas a atuação de San Tiago Dantas como Ministro das Relações Exteriores. A crise acabou determinando a renúncia coletiva do gabinete Tancredo Neves.

Com isso, Francisco Brochado da Rocha, político moderado, foi instituído primeiro-ministro, mantendo Moreira Salles na pasta da Fazenda. O programa econômico de Brochado pretendia estabilizar a inflação em 60% em 1962 e reduzi-la para 30% em 1963. O novo gabinete também tentou obter poderes para legislar sobre qualquer tema, além de tentar antecipar o plebiscito sobre a permanência do sistema parlamentarista ou a volta do presidencialismo.

De acordo com Fonseca (2003b), a política econômica do governo passou a parecer errática, adotando medidas restritivas em uma área e, logo em seguida, outras expansionistas. Dessa forma, a política econômica de Moreira Salles não era a mesma dos primeiros sete meses de gestão, em que o governo parecia apostar em medidas efetivas para controlar o desequilíbrio representado pelo déficit público, com medidas de saneamento financeiro e respeito aos contratos. A resistência inicialmente demonstrada ia, aos poucos, sucumbindo às pressões de diversos segmentos sociais.

Goulart passa, então, a fazer campanha a favor do presidencialismo no plebiscito, marcado para 6 de janeiro de 1963, dizendo que o sistema parlamentarista o impossibilitava de governar e, através de forte campanha popular e com propostas de reformas de base, o presidente passou a abandonar o discurso conciliador e tomou a ofensiva ao reivindicar a plenitude dos poderes para poder governar (Fonseca, 2003b, p. 10).

Esgotada a proposta de estabilização, com a instabilidade política reinante no segundo semestre de 1962, tendo os meios de pagamentos se expandido, a inflação aumentado e o crescimento do PIB diminuído, não havia motivos para a continuidade do então Ministro da Fazenda Moreira Salles. Assumiu em seu lugar Miguel Calmon, que acabou ficando no cargo apenas até o lançamento do Plano Trienal.

Com o novo ministro, o governo adotou políticas mais flexíveis e voltadas à convivência com a inflação, já que o plebiscito se aproximava. Goulart abandonou as ideias

ortodoxas, até então louvadas, e passou a adotar um discurso mais próximo do trabalhismo e do nacionalismo varguista, propondo fortes reformas de base no país, como a reforma agrária e nas áreas financeiras, educacional e administrativa.

De uma maneira geral, o Brasil estava em uma situação desordenada e precisava de um caminho que assegurasse a solução dos principais problemas. Com a vitória do presidencialismo no plebiscito de janeiro de 1963, o governo passou a se sentir mais forte e respaldado politicamente, com credibilidade e apoio da população para governar. É nesse quadro que surge o Plano Trienal.

### 3 O PLANO TRIENAL

#### 3.1 Objetivos e propostas

Elaborado em dezembro de 1962 pelo então ministro extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, Celso Furtado, e pelo Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi uma tentativa de conter a aceleração inflacionária, que estava em cerca de 52% em 1962, através de diversas reformas de base. Para executar o Plano, o Governo propunha forte planejamento econômico através de "estreita unidade de direção das autoridades fiscais e monetárias, bem como orientação e controle dos investimentos, particularmente no setor público." (Brasil, 1971, p.11). O Plano tinha oito objetivos básicos:

- a) obtenção de uma taxa de crescimento da renda nacional compatível, melhorando as condições de vida da população;
- b) redução progressiva da pressão inflacionária;
- c) possibilidade de distribuição dos frutos do desenvolvimento para toda a população, com crescimento dos salários reais;
- d) intensificação da ação do governo no campo educacional;
- e) orientação do levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, para desenvolver as distintas áreas do país e melhorar a distribuição de renda;
- f) extinção dos entraves de ordem institucional, como a estrutura agrária;
- g) readequação da dívida externa e necessidade de evitar novas dívidas;
- h) unidade de comando do governo dentro de sua esfera de ação.

Rosseti (1987) destaca que quatro destes pré-requisitos tinham preocupação com melhor distribuição individual ou regional da renda. A ação do Governo para tornar esses objetivos possíveis seria orientada para duas condições:

a) garantia de que se realize o montante de investimento necessário para que fosse atingidas a taxa de crescimento desejada;

b) orientação destes investimentos, para que a estrutura da produção se ajustasse, com desperdício mínimo de recursos, ao aumento da demanda e às necessidades de substituição de importações definidas pelas limitações da capacidade para importar.

A taxa de crescimento do produto esperada com a implementação do Plano Trienal era de 7% ao ano. A inflação deveria ser combatida de forma gradual, indo de 25% em 1963, até chegar em 10% em 1965. Segundo Fonseca (2003b), a meta significava, na prática, cortar a inflação pela metade em apenas dois anos, o que, com a meta de crescimento programada, se tratava de uma façanha. Os investimentos planejados para o conjunto da economia para o triênio (1962-65) eram de 3,5 trilhões de cruzeiros, enquanto o crescimento da produção agrícola era estimado em 18% e o da produção industrial em cerca de 37%. Quanto às modificações estruturais dentro do setor industrial, esperava o Governo manter o ritmo intenso, aumentando a participação dos bens intermediários e dos equipamentos, estimando que, ao término do período (1965), a indústria nacional contribuísse com mais de 70% dos bens de capital de que necessitava para manter alta a taxa de crescimento da economia.

Quanto às políticas fiscal, monetária e cambial, argumentava o Plano que as mesmas, para assegurar um adequado esquema de financiamento para os investimentos planejados, deveriam ser estabelecidas de maneira a assegurar a estabilidade econômica. O setor público era visto como principal fator de desequilíbrio e gerador de pressão inflacionária. Desta forma, o dispêndio potencial do Governo Federal, estimado anteriormente em 1,5 trilhões de cruzeiros para 1963, deveria ser de no máximo um trilhão de cruzeiros, para não levar o país inevitavelmente à hiperinflação. Todavia, o Plano admitia um déficit de caixa de cerca de 300 bilhões de cruzeiros, os quais seriam cobertos através de colocação de letras junto aos



importadores, sendo assim compatível com um nível de emissão de papel-moeda que permitiria uma redução da pressão inflacionária.

Já o crédito ao setor privado deveria ser "em montante correspondente à elevação do nível de preços adicionado ao aumento do produto real." (Brasil, 1971, p.10). Os tetos fixados para as carteiras do Banco do Brasil, bem como dos bancos comerciais privados, corresponderiam a esta expansão.

Quanto à política cambial, deveria estar orientada no sentido de "assegurar ao setor exportador um nível de renda capaz de estimulá-lo a manter um adequado esforço de vendas no exterior e de evitar que as importações sobrepassem a efetiva capacidade para importar." O Plano Trienal propunha forte controle e disciplina das importações. Porém, admitia um déficit no balanço de pagamentos em conta corrente, que seria controlado através de entradas de capital, sob forma de financiamento ou de empréstimos. Todavia, por mais que fosse difícil, caso o endividamento externo não fosse possível, o Governo tinha como proposta reduzir o nível de suas importações e aumento ainda maior da política de exportações.

### **3.1.1 Diagnóstico da inflação**

Segundo Macedo (1970), o Plano Trienal diagnosticou a economia brasileira com base em dois pontos principais: o crescimento da economia brasileira em períodos próximos a 1962 e com desequilíbrios estruturais inerentes a esse crescimento, sendo atribuída a estes últimos a principal responsabilidade pelo aumento do nível de preços. A análise do crescimento da economia brasileira no período anterior, segundo Macedo (1970), é mais voltada para a citação de taxas de elevação do Produto Interno Bruto (PIB) que dos fatores que causaram esse crescimento. O Plano apontava ainda que o setor externo não era mais o principal fator condicionante do nível da atividade econômica no Brasil, sendo a produção interna capaz de manter o nível de desenvolvimento. Todavia, não afirma em nenhum momento alguma consciência de um possível esgotamento no processo de substituição de importações vigente

no Brasil desde 1930, insistindo na importância da continuidade desse modelo de desenvolvimento para atingir elevadas taxas de crescimento.

Em relação aos fatores primários de desequilíbrios da economia brasileira, o Plano Trienal localiza basicamente ao setor externo e ao setor público as razões para o aumento no nível de preços, tendo sido este o principal fator de desequilíbrio. No setor externo, a pressão inflacionária era relacionada a causas estruturais. Como o Brasil, na época, era visto como um país exportador de produtos primários, suas exportações estavam fortemente condicionadas ao crescimento do mercado internacional desses produtos. Porém, com marcada influência do estruturalismo cepalino, o Plano entendia que o aumento da demanda por produtos manufaturados era maior do que o de produtos primários, o que era fator indutor ao processo de substituição de importações. Esta substituição implicava substituir produção primária por outra mais dinâmica e capaz de gerar mais valor agregado, o que levaria a modificações na estrutura produtiva e renda monetária que se traduzia em maior demanda de importações. Sendo incapaz de resolver este gargalo, ocorriam diversas pressões inflacionárias até que "a estrutura produtiva interna e a composição das importações modificassem no sentido de permitir um aumento da oferta global capaz de satisfazer ao incremento da renda monetária." (Macedo, 1970, p.56-57).

Em relação à transformação do setor público num dos principais fatores de desequilíbrio do sistema econômico nacional, o mesmo ocorreu em razão do elevado déficit do Governo Federal, em decorrência principalmente pelo fato do mesmo ter expandido os investimentos públicos ao mesmo tempo em que realizava uma reforma cambial-fiscal que veio a privá-lo de recursos de caixa. Segundo Macedo (1970), o lado negativo dessa reforma foi basicamente a eliminação das taxas múltiplas de câmbio, que proporcionava recursos ao Tesouro Nacional através de diferenças de câmbio (ágios menos bonificações). Em 1956, esses recursos alcançaram 42% da receita tributária, caindo para apenas 2% em 1961. Além disso, atribuiu-se ao déficit governamental a origem em desequilíbrios estruturais, explicando o Plano que:

“... em face das modificações estruturais ocorridas na economia, com aumento rápido da urbanização e crescimento das indústrias pesadas, era perfeitamente natural que os investimentos infra-estruturais aumentassem em termos relativos, exigindo-se maior esforço do Governo, tanto na prestação de serviços, como no processo de formação de capital e maior participação do setor público no dispêndio total, à semelhança do que ocorreu em todos os países em rápida industrialização.” (Brasil, 1971, *apud* Macedo, 1970, p.57).

Abreu (1989) diz que, apesar de elaborado por Celso Furtado, o Plano Trienal apresentou um diagnóstico bastante ortodoxo da inflação no Brasil, enfatizando o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante.

Fonseca (2003b), por sua vez, interpreta que, apesar de o Plano Trienal realmente se inspirar na concepção de que a inflação era de demanda e defender o déficit público como uma de suas principais causas, bem como a necessidade de aumento da carga fiscal, corte de crédito, fim de subsídios, preços realistas, controle da expansão monetária e do déficit público, o que seriam interpretações ortodoxas do problema da inflação, de maneira nenhuma o Plano abandonava as principais teses cepalinas, de que desequilíbrios estruturais e inflação eram inerentes ao processo de desenvolvimento econômico e, desta forma, defendia o combate a inflação de maneira gradual, sem, no entanto, eliminá-la. Além disso, o Plano apoiava-se na principal tese da Cepal: a necessidade de aprofundar a industrialização por via da substituição de importações, de maneira a acabar com o subdesenvolvimento. De acordo com Fonseca (2003b, p. 13), o Plano Trienal:

“mantinha a defesa da continuidade da substituição de importações e propunha, (...), enfrentar os pontos de estrangulamento que se antepunham a sua consecução. Dentre estes, mencionava o estrangulamento externo, entendendo-o como decorrente da lógica do processo, ou seja, da baixa capacidade de importar para fazer frente ao fluxo de importações necessário para manter um projeto acelerado de industrialização e modernização agrícola. ”.

Macedo (1970) aponta diversos problemas no diagnóstico do Plano Trienal. Primeiramente, o mesmo, estando sob a euforia dos resultados do período 1957-61 e desconhecendo os resultados negativos de 1962, não percebeu o esgotamento do modelo de

desenvolvimento de substituição de importações. Para este autor, o modelo já havia atingido "a fase dos bens de capital, cuja produção exige um mercado de dimensões bastante amplas que possa assegurar os benefícios das economias de escala de produção." (Macedo, 1970, p.56). Insistindo-se na produção de bens em escala de produção economicamente inviável, fica prejudicada a eficiência da economia como um todo, pois aumenta o custo de produção. No entanto, é fácil discordar do argumento deste autor, tendo em vista que o Plano Trienal propunha justamente o aprofundamento do modelo substituição de importações, passando para a fase dos bens de capital.

O autor também argumenta que o diagnóstico referente ao processo inflacionário pelo qual passava a economia brasileira foi falho. Com relação às causas que levaram o setor externo a ser um dos responsáveis pelo aumento do nível de preços, o Plano Trienal não tomou conhecimento de alguns fatos importantes ligados ao setor externo, principalmente no que diz respeito aos seus aspectos monetários, como os efeitos sobre os preços dos depósitos sobre a compra de cambiais e as pressões que o setor externo pode exercer sobre a oferta monetária.

### **3.1.2 Condições para a estabilidade inflacionária**

Segundo Abreu (1989), o Plano Trienal propunha combater a inflação de forma gradualista, já que os níveis de inflação atingiam números extremamente elevados. O receituário proposto era o mesmo de diversos planos de estabilização adotados anteriormente: correção de preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado.

Sendo assim, o Plano Trienal apontava diversas condições, internas e externas, para se obter a estabilidade econômica, e, conseqüentemente, conter o aumento no nível de preços.

Para conseguir a estabilidade interna, o Plano explicava como deveriam ser as diretrizes gerais, as finanças públicas, o subsídio ao consumo e as políticas monetárias e de crédito.

Com relação às diretrizes gerais, o Plano Trienal apontava que, para se atingir o nível de investimento previsto e, ainda assim, diminuir a pressão inflacionária, deveria haver uma forte planificação dos dispêndios públicos, de modo a compatibilizar seu nível com os investimentos privados esperados, a política salarial e o comportamento do setor externo.

O Plano dizia também que bastava reformar a forma de financiar o déficit público e a política de crédito ao setor privado para se corrigir o desequilíbrio inflacionário. Todavia, admitia que a política salarial e o setor externo poderiam aumentar ou reduzir o montante de recursos disponíveis para investimentos tanto públicos como privados e aumentar ou reduzir o nível de renda monetária independentemente do PIB.

Para não haver aumento no nível geral de preços, o financiamento do déficit público deveria ser feito através de captação de recursos do setor privado, sem que este devolvesse a pressão às autoridades monetárias e sem que diminuísse a sua capacidade para manter o nível de investimento necessário do setor.

Já para solucionar o problema do desequilíbrio na economia brasileira, o Plano propôs um cuidadoso planejamento do dispêndio do setor público, compatível com a participação do mesmo no Produto Interno do país. Porém, essa tentativa era prejudicada devido à alta inflação. Assim, para conseguir o equilíbrio no setor público, deveria ou haver retração do nível de investimentos do mesmo ou captação de recursos no mercado de capitais. Como se objetivava aumentar o nível do produto, o nível de captação necessário no mercado de capitais seria tamanho que prejudicaria o nível dos investimentos privados. Frente a este *crowding out*, a solução encontrada pelo Plano foi reduzir o consumo, através de elevação da carga fiscal e da admissão de uma taxa de inflação calculada.

A estratégia adotada pelo Plano Trienal para reduzir a pressão inflacionária, e, ainda assim, aumentar a taxa de crescimento do país, se baseava em quatro medidas:

- a) Elevação da carga fiscal;
- b) Redução do dispêndio público programado;
- c) Captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e;
- d) Mobilização de recursos monetários.

De acordo com Macedo (1970), no que diz respeito à elevação da carga fiscal, havia dificuldade em saber como o governo poderia mantê-la e, ao mesmo tempo, estimular os investimentos do setor privado, já que o aumento da carga tributária implica inibir as taxas de retorno dos investimentos privados.

Já a redução do dispêndio público programado foi realizada, basicamente, na atuação de controle sobre os subsídios ao consumo de certos produtos, como trigo e combustíveis, e na elevação de tarifas das empresas concessionárias de serviços públicos no setor de transportes e comunicações. Macedo (1970) lembra que essas medidas, chamadas de "inflação corretiva", consistem em encobrir um aumento no nível geral de preços, mas que pode ser um mal necessário que possa levar a um sistema econômico mais eficiente. Porém, são de difícil execução, além de levar a forte onda de pressões dos setores prejudicados.

Quanto à captação de recursos privados no mercado de capitais, o sucesso dessa tentativa era muito pouco provável. Os títulos da dívida pública da época eram de renda fixa e de valor nominal permanente, o que, segundo Macedo (1970), não oferecia nenhum atrativo ao investidor em época de forte pressão inflacionária. Esses atos de captação de recursos por meio dos mercados de capitais só vieram a ter relativo sucesso algum tempo depois, com a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, em 1964, que será analisada no capítulo seguinte.

Como não havia maneira de concorrer no mercado de capitais, o governo brasileiro forçava a colocação de seus títulos através dos empréstimos compulsórios sobre rendimentos e dos depósitos compulsórios, o que, segundo Macedo (1970, p. 60), acabava por gerar maior pressão inflacionária do que as que o Plano propunha combater, já que "os certificados destes

depósitos (...) eram negociados no mercado de capitais com um deságio muito elevado, cujo custo os importadores transferiam aos preços dos produtos."

Com relação à política monetária, o Plano propunha que a mesma tinha por objetivo a diminuição da expansão dos preços, sem, contudo, impor excessiva pressão sobre o setor privado da economia ou causar redução do nível da taxa de formação de capital, tanto no setor público como no setor privado da economia.

Com a intenção de não aumentar a participação do gasto governamental no total do PIB, a expansão dos meios de pagamentos deveria ser programada em nível capaz de manter a despesa pública na proporção de 14% do mesmo. No Plano, a expansão dos meios de pagamentos deveria ser de 34% e, com a previsão de crescimento de 7% do Produto Nominal do Plano, a inflação anual ficaria em 25%.

Quanto à política de crédito, o objetivo era evitar que o investimento privado não fosse prejudicado por financiamento inadequado e mantivesse sua cota-parte de recursos garantida, devendo assim a política, quando houvesse expansão nos meios de pagamento, fazer com que o saldo dos empréstimos ao setor privado, tanto o realizado pelas Autoridades Monetárias como pelos Bancos Comerciais, crescesse no mesmo ritmo do programado para o produto. Segundo Abreu (1989), os limites de expansão do crédito ao setor privado foram de 35%, sendo que a taxa de inflação anual equivalente era de 60%. Foi aumentada a taxa do depósito compulsório dos bancos comerciais nas Autoridades Monetárias de 24% para 28%.

Com relação às condições para estabilidade externa, o Plano fazia projeções para o Balanço de Pagamentos e para a política cambial.

A previsão para o Balanço de Pagamentos era que, para manter o intenso processo de substituição de importações, o mesmo estaria sujeito a déficits progressivos. Estes déficits progressivos ocorriam, basicamente, pela deterioração dos termos de intercâmbio que o país passara nos últimos anos e pela concentração dos compromissos financeiros externos de curto prazo, causados pela dependência que o país ainda encontrava na importação de máquinas e equipamentos, sendo assim necessário tomar providências enérgicas para a manutenção das taxas de importação.

O Plano apresentava como objetivo básico, a ser perseguido nas relações econômico-financeiras com o resto do mundo, impedir que aumentasse o endividamento externo, além de proporcionar os bens e serviços requeridos pela economia. Porém, a obtenção de empréstimos e financiamentos externos também estava prevista. Para projetos específicos ou para compensar déficits a descoberto, ocasionados, principalmente, pela acumulação de amortizações e juros de compromissos anteriores. Todavia, o Plano admitia a possibilidade de alterações na política de relações com o resto do mundo, caso não se confirmassem as projeções do Balanço de Pagamentos.

A ação principal do Governo seria, segundo o Plano, estimular às atividades de exportação, com vistas à expansão da capacidade para importar, garantindo, até mesmo, remuneração interna adequada dos produtos de exportação que considerasse os interesses do país e dos exportadores. (Brasil, 1971, p.69).

Por fim, a política cambial do Plano foi tomada de maneira a eliminar, de maneira progressiva, os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos. Assim, se propunha o Plano a adotar taxas cambiais realistas, sem manter a níveis baixos e penalizar certas categorias de exportação e subsidiar o consumo, como foi feito por governos anteriores. Porém, a desvalorização cambial deveria ser feita de maneira gradual, e não violenta, pois assim poderia ter graves repercussões sobre a atividade econômica em geral.

O Plano propunha ainda a manutenção dos controles cambiais existentes, e talvez a intensificação dos mesmos. Além disso, manteve os depósitos obrigatórios vinculados às vendas de câmbio e propôs algumas alterações nas categorias de produtos importados.



### 3.2 Reformas institucionais

O Plano Trienal destaca, conforme visto no item anterior, que a alta pressão inflacionária e o alto custo social do desenvolvimento econômico ocorrem basicamente por tensões estruturais, as quais podem ser evitadas com planejamento adequado. Todavia, para atingir a eficácia do planejamento, deve se levar em conta uma série de condições institucionais básicas, a qual deveria, segundo o Plano, sofrer uma série de modificações.

Com relação às reformas institucionais propostas, o Plano destacou que as mesmas poderiam ser divididas em basicamente duas grandes linhas:

a) Racionalização da ação do governo (reformas administrativas e bancárias);

b) Extinção de entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção (reforma fiscal e agrária).

As reformas tinham o objetivo de favorecer um maior crescimento e, ao mesmo tempo, aliviar a notória desigualdade de renda entre as classes e as regiões. Segundo Skidmore (1975), Jango, desde o início de seu mandato, insistia na necessidade de reformas de base no Brasil, como educação e habitação. Todavia, as reformas mais citadas e necessárias eram a do sistema fiscal e da reforma agrária. As reformas propostas por Goulart poderiam ter, de acordo com Skidmore (1975), três objetivos:

a) Eliminação de um suposto "engarramento" (nova estagnação) no processo do desenvolvimento econômico no Brasil. Exemplos disso seriam a reforma agrária, para supostamente aumentar a produção agrícola, ou nas reformas fiscal, administrativa e financeira, que possibilitariam maior crescimento;

b) Melhor distribuição dos frutos do crescimento econômico. Para tanto, as reformas deveriam ser aplicadas com, por exemplo, maiores investimentos públicos ou, ainda, maiores investimentos na educação rural, como forma de ajudar os cidadãos menos privilegiados;

c) Alteração do equilíbrio político. Para tal, as reformas poderiam, por exemplo, conceder o direito a voto aos analfabetos, ou, ainda, realizar programas de alfabetização em massa. Dessa forma, poderia ser alterado radicalmente o equilíbrio eleitoral, e, como consequência, abrir o caminho para profundas modificações na estrutura social do país.

Skidmore (1975) argumenta que Jango se referiu, especialmente, a segunda ideia, sem, no entanto, descartar a primeira. Todavia, o que lhe causava problemas era a possibilidade de a terceira ideia ser posta em prática, o que despertava temores tanto na direita, por temerem um levante popular, como na esquerda, que "desprezava as meias medidas conciliatórias" (Skidmore, 1975, p. 290).

Adiante, serão apresentadas, com base no Plano original, as principais ideias propostas por tais reformas. O Plano Trienal limitava-se tão-somente a indicar diretrizes para a possível execução das reformas de base, já que se tratava de matérias dependentes de aprovação pelo Congresso Nacional.

### **3.2.1. Reforma administrativa**

O principal objetivo da reforma administrativa era a introdução do máximo de racionalidade econômica possível na ação do Governo, tanto na parte de decisões, quanto na de execuções. As reformas administrativas recomendadas foram:

a) separação entre as atividades de planejamento das de execução, nos Ministérios e no conjunto da Administração;

b) apresentação em conjunto e integradas no plano geral de todos os órgãos regionais de desenvolvimento.;

c) articulação e integração de todos os órgãos com interferência no setor de abastecimento, para tratar com prioridade as necessidades essenciais da população;

d) diminuição dos órgãos diretamente ligados à Chefia do Poder Executivo, para melhor possibilitar uma efetiva coordenação de decisões;

e) separação do Ministério da Viação e Obras Públicas, se tornando um de Viação e outro de Comunicações, e sendo os órgãos de obras públicas vinculados a outros no Ministério do Planejamento e Desenvolvimento;

f) descentralização das atividades de saúde pública, transferindo as funções executivas para os Estados e Municípios;

g) reforma do Ministério da Educação e Cultura;

h) reestruturação dos órgãos fazendários, com objetivo de melhorar a eficiência e reduzir a evasão fiscal dos mesmos;

i) reestruturação do sistema de controle de contas, diminuindo a centralização do mesmo e deixando-o mais rápido e real.

### **3.2.2 Reforma bancária**

Com relação à reforma bancária, o Plano Trienal aponta diversas deficiências e lacunas na regulação das instituições financeiras, como banco rural, outros bancos oficiais especializados e bancos comerciais, e também a falta de um banco central, sendo necessário à época o aperfeiçoamento da legislação vigente. Argumentava o Plano que, tanto os bancos comerciais apresentavam uma legislação muito incipiente, como as próprias companhias financeiras e de investimento não possuíam legislação própria quase inexistente, o que impedia o desenvolvimento das mesmas no país neste período.

Segundo Brasil (1971), o país precisava na época de um mercado de capitais amplo e eficiente para obter bom êxito no esforço do desenvolvimento, e isso só seria possível caso

houvesse um clima de confiança nas instituições financeiras para gerir as poupanças da população em geral.

Para obter tal aprimoramento, argumentava o Plano que havia necessidade de aperfeiçoar a legislação, de maneira que:

- a) promovesse maior especialização das instituições financeiras privadas;
- b) deixasse clara a responsabilidade dos administradores dessas instituições e defendesse o direito daqueles que nelas confiavam seus recursos;
- c) melhor definisse os poderes das autoridades monetárias para impor normas administrativas.

Essa necessidade de maior especialidade das instituições financeiras ocorreu devido o fracasso no funcionamento dos bancos mistos no Brasil, devendo, segundo o Plano Trienal, separar-se completamente operações incompatíveis mediante seu exercício por instituições financeiras distintas.

Com relação à administração pública, argumentava o Plano que a forma mais adequada de controle de moeda e crédito à época deveria ser através da separação entre o Conselho Monetário, que ficaria com a função de determinar a política monetária e bancária, e o Banco Central, cuja função seria executar a política traçada pelo Conselho.

Analizando primeiramente os aperfeiçoamentos que deviam ser feitos no Banco Central, o Plano Trienal destacou três posições básicas possíveis, que seriam: a expansão da SUMOC para completar a estrutura do Banco Central e preparar a criação do mesmo; transferência ao Banco do Brasil de todas as funções de Banco Central, continuando esta instituição a desempenhar as funções de banco comercial, rural e industrial; e, igualmente, à alternativa anterior, mas com a eliminação de todas as funções do Banco do Brasil incompatíveis com as de Banco Central.

De acordo com o Plano, a primeira e a última alternativa eram aceitáveis. Todavia, a segunda não, pois representaria “hipertrofiar ainda mais as funções do Banco do Brasil, com

repercussões seguramente negativas.” (Brasil, 1971, p.193). Como solução, o Plano sugeriu a ampliação da SUMOC, incorporando a ela a Carteira de Redescontos e a Caixa de Mobilização Bancária, que seriam basicamente as funções executivas de Banco Central, restando a acrescentar apenas a supervisão do mercado cambial e a custódia das reservas monetárias internacionais. Paralelamente, a SUMOC seria transformada em Autarquia, com independência administrativa.

Já o Conselho Monetário teria uma composição semelhante à do Conselho da SUMOC.

Por fim, o Plano Trienal não admitiu a criação de um Banco Rural, pois este não poderia unificar todos os múltiplos aspectos do crédito rural. Porém, recomendava “a criação de um Conselho Nacional de Crédito Rural, de que participasse as autoridades monetárias e administrativas das principais instituições de crédito rural, para estabelecer a política a ser obedecida nesse tipo de crédito.” (Brasil, 1971, p.153)

### **3.2.3 Reforma fiscal**

O Plano Trienal apontava duas razões principais para a necessidade de revisão do sistema tributário brasileiro.

A primeira delas é que o atual sistema tributário encontrava-se em estado obsoleto, pois havia sido elaborado em uma economia semi-colonial, já que as revisões feitas no sistema foram apenas parciais. Assim, o sistema tributário deveria ser atualizado para compatibilizá-lo com a estrutura econômica do país na época, com uma distribuição mais equitativa da carga fiscal e maior eficiência na arrecadação e na fiscalização dos tributos.

A segunda razão apontada pelo Plano para realizar a reforma fiscal no Brasil era a necessidade de utilizar a tributação como instrumento de política de desenvolvimento

econômico, possibilitando orientar, através da política fiscal, os investimentos segundo os interesses da economia brasileira.

Com essas medidas, propunha o Plano Trienal ajustar o aparelho fiscal da economia brasileira às exigências de um desenvolvimento econômico estável.

### **3.2.4 Reforma agrária**

O Plano Trienal aponta os seguintes problemas para a necessidade de reforma agrária no país:

a) cerca de 75% das propriedades agrícolas no Brasil não dispunham de terras em escala compatível de técnicas de exploração e conservação do solo para aumentar a produtividade das mesmas, sendo necessário reformar a estrutura agrária;

b) a população rural estava mais concentrada em pequenas propriedades rurais, de tamanho insuficiente, estando assim em estado de subemprego;

c) o tamanho excessivo de determinadas propriedades deixava ociosa metade das terras;

d) a estrutura agrária da época possibilitava a formação de exploração da mão-de-obra, a que agravava a regressividade da distribuição de renda da agricultura e constituía um forte obstáculo a introdução de técnicas no trabalho agrícola, comprometendo o desenvolvimento de longo prazo de agricultura nacional;

e) o aluguel de terras também era visto como um forte empecilho ao desenvolvimento, pois absorvia maior parte dos incrementos de renda da agricultura, impedindo que tanto as massas rurais quanto as propriedades agrícolas se beneficiassem dos ganhos;

f) a rigidez da oferta agrícola, resultante da deficiente estrutura agrária, fazia com que os preços agrícolas aumentassem mais rapidamente do que os preços dos produtos industriais, em fases como a do período, de aceleração do processo de industrialização. Dessa forma, o setor industrial acabava por transferir renda ao setor agrícola, para que este lhe assegurasse o abastecimento de matérias-primas e alimentos. Assim, o setor industrial tinha sua capacidade de investimento reduzida, enquanto a concentração de renda no setor agrícola mantinha baixo o poder aquisitivo das massas rurais, impedindo o alargamento do mercado nacional e o conseqüente desenvolvimento do país.

Desta forma, o Plano Trienal via a agricultura como forte empecilho ao desenvolvimento do país e propunha as seguintes alterações na legislação agrária:

a) nenhum trabalhador seria obrigado a pagar renda sobre terras virgens economicamente utilizada, caso essa estivesse livre e ocupada sem contestação, durante um ciclo agrícola completo;

b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade poderia ser privado de terras, para trabalhar ou de trabalho, sem justa indenização;

c) nenhum trabalhador que obtivesse da terra em que trabalha rendimento igual ou inferior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deveria pagar renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assumisse;

d) todas as terras, consideradas necessárias a produção de alimentos, que não estivessem sendo utilizadas ou o estivessem sendo para outros fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, deveriam ser desapropriadas para pagamento a longo prazo.

### 3.3. Resultados

O Plano Trienal acabou por fracassar. De acordo com Macedo (1970), pela simples associação do Plano com o governo Goulart, poderia se dizer que o Plano Trienal sucumbiu com o governo. Todavia, o Plano foi superado um pouco antes. O Índice Geral de Preços (IGP), programado de 25%, acabou sendo efetivamente de 78%. O crescimento do PIB, estimado em 7% a.a. foi de aproximadamente 0,6%. O produto industrial apresentou uma taxa negativa de crescimento, -0,2%, o que não ocorria desde o início da Segunda Guerra. O déficit programado de 300 bilhões cruzeiros acabou sendo de 500 bilhões e os meios de pagamento (emissão de moeda) que tinham previsão de 34% de aumento, acabaram por aumentar em 65%, graças à expansão do déficit do Tesouro Nacional e do crédito ao setor privado, que teve crescimento de 54% dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado não-bancário. A inflação passou de 47,8% em 1962, para 92,1% em 1964.

**Tabela (I) – Indicadores macroeconômicos do governo Goulart**

Ano (var %)	PIB (var %)	Inflação (IGP-DI)	Balança comercial (US\$ milhões)	Balança de pgtos (US\$ milhões)
1961	8,6	47,8	113	115
1962	6,6	51,6	-89	-346
1963	0,6	79,9	112	-244
1964	3,4	92,1	344	4

Fonte: Estatísticas históricas do Brasil (IBGE), *apud* Fonseca, Monteiro (2002)

Para entender como isso ocorreu, será feita uma análise das medidas realizadas e os principais acontecimentos do período.



Ao anúncio do Plano, seguiu-se um aumento no índice de preços industriais por atacado de mais de 20% em janeiro e 11% em fevereiro, em virtude, segundo Sochaczewski (1980) *apud* Abreu (1989), por expectativas de controle de imposição de controles de preços.

Inicialmente, principalmente durante o primeiro semestre de 1963, o governo Goulart se empenhou seriamente na execução do Plano, com a suspensão de subsídios ao consumo, a delimitação da expansão do crédito ao setor privado, o reajuste da taxa cambial a níveis realistas, com o intuito de sanear e corrigir as distorções existentes na economia brasileira. Todavia, de maneira geral, nos primeiros semestres de cada ano, o dispêndio governamental no Brasil é, normalmente, menos acentuado.

Esta fase, de acordo com Fonseca (2003b), seria a fase de ênfase na estabilização, na qual o governo se sente "forte", com credibilidade para implementar medidas de saneamento financeiro. Isto ocorreu pela vitória do presidencialismo sobre o parlamentarismo no plebiscito de 06 de janeiro de 1963. Todavia, a vitória do presidencialismo foi mais em razão da rejeição geral ao parlamentarismo que um possível apoio eleitoral ao então presidente João Goulart.

Em março de 1963, o então Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, visitou Washington, com o objetivo de rever os pagamentos da dívida externa brasileira e obter ajuda financeira externa. Todavia, diferentemente de quando Moreira Salles foi a Washington dois anos antes, no governo Janio Quadros, dessa vez o governo americano não se mostrou disposto a ajudar. Isto ocorreu, segundo Hermann (2005), pela deterioração da situação política do Brasil, ou a "tendência ao esquerdismo", que incluía a Lei de Remessas de Lucro (Lei nº 4.131 de 03 de setembro de 1963). Esta lei limitava em 10% sobre o capital registrado as remessas de lucro ao exterior, além de outras limitações ao capital estrangeiro, o que levou a queda dos investimentos externos. A missão veio então a fracassar, pois dos US\$ 398,5 milhões pretendidos no empréstimo, apenas US\$ 84 milhões correspondiam a desembolso imediato, dando os primeiros sinais do fracasso do Plano. Além disso, as negociações internacionais brasileiras eram duramente criticadas pela esquerda, que denunciavam a submissão dos interesses nacionais aos Estados Unidos.

A fase de randomização, de acordo com Fonseca (2003b), começaria no final de abril e começo de maio de 1963, quando o governo começou a ceder a pressões políticas, em virtude, principalmente, da inflação, que além de não ceder, começou a aumentar. Com isto, o governo foi aos poucos abandonando as políticas de estabilização, com a volta dos subsídios às importações de trigo e de derivados do petróleo (Abreu, 1989, p.207), afrouxamento do crédito e expansão monetária e do déficit público, dando os primeiros indícios de que os ministros San Tiago Dantas e Celso Furtado começavam a perder espaço dentro do governo, até mesmo pela aproximação cada vez maior do presidente João Goulart com a esquerda, apoiando-se em discursos nacionalistas e bastante polêmicos, como a reforma agrária (Fonseca, 2003b, p. 15).

Seguiu-se, então, aumento de 60% ao funcionalismo, diferentemente dos 40% que havia sido combinado com o FMI. Além disso, diversas pressões de custos, como aumento de 56,25% no salário mínimo, aumentos de preços dos serviços públicos e da taxa cambial, resultaram na queda de liquidez do setor privado, que por sua vez forçava pressão no crédito bancário e efetuava elevações de preços de maneira generalizada. Com o déficit governamental e o aumento do crédito ao setor privado, havia expansão dos meios de pagamentos, que por sua vez gerava inflação. Segundo Macedo (1970, p. 62):

"a política antiinflacionária falhava, assim, por pretender alcançar a estabilidade de preços atuando apenas sobre a expansão dos meios de pagamento e, além de não conseguir sequer o controle do déficit do Tesouro, que era o componente básico desta expansão, nada fazia no sentido de atenuar a pressão exercida pelos custos, gerando, assim, pressões contínuas para a expansão monetária, a que acaba por não resistir."

O nível de empréstimos reais ao setor privado deixou de cair em julho e aumentou no segundo semestre. O FMI, em visita ao país, só liberou US\$ 60 milhões de um acordo inicial de US\$ 100 milhões. Depois da brusca aceleração nos primeiros meses de 1963, e do crescimento de 2% nos meses seguintes, a partir de junho os preços industriais voltaram a subir mais de 8% ao mês. O índice geral de preços também sofreu forte aumento, bem como o déficit das contas públicas, que aumentou mais de 30%. O aumento de 70% aos militares, no começo de junho de 1963, juntamente com o fracasso nas negociações com o FMI,

evidenciaram a fraqueza do governo e levou, segundo Abreu (1989), a mais um fracasso de política de estabilização no Brasil.

Macedo (1970) argumenta que o fracasso do Plano Trienal no combate à inflação ocorreu, especialmente, pela inconsistência na utilização dos instrumentos de política econômica e da atitude política do governo Goulart, que arriscava uma política reformista, apoiado pelas massas trabalhistas, mas, ao mesmo tempo, não queria se distanciar dos que detinham os mecanismos de poder. Todavia, para realizar uma política antiinflacionária, as políticas econômicas tradicionais como contenção de crédito e de salários e aumento de impostos, dentre outros, só são possíveis quando o governo possui um poder coercitivo que esteja à altura de impô-lo à coletividade. O Governo Goulart, além de utilizar de maneira equivocada os instrumentos de políticas para a contenção da inflação, mantinha-se no poder à custa de um equilíbrio bastante instável, não conseguindo assim impor suas vontades à coletividade.

Wells (1977) *apud* Abreu (1989) atribui a recessão que começa em 1963 ao programa de estabilização do governo. Todavia, é impossível analisar os impactos do programa de ajuste sobre o desempenho da economia num prazo de cinco meses, pois os dados mensais existentes não são de boa qualidade. Abreu (1989) diz que essas interpretações, as quais atribuem o programa de estabilização ao início da recessão, se contrapõem às interpretações da estagnação como de natureza estrutural. Estas apontam para a perda de dinamismo do processo de substituição de importações<sup>1</sup>.

Conforme Serra (1981) *apud* Abreu (1989), a profundidade da recessão no período não pode ser explicada somente por razões estruturais, devendo ser buscadas explicações nos programas de estabilização (Plano Trienal e PAEG). O autor defende, ainda, que as outras interpretações correntes na literatura, como as que associam a recessão à deterioração do quadro político ou à aceleração inflacionária (Simonsen, 1963) são de difícil comprovação. Leff(1968) *apud* Abreu(1989) diz que sua teoria de enfatizar a importância das restrições externas é pouco plausível.

---

<sup>1</sup> Para maiores informações, ver Tavares (1972) e (1975) e Furtado (1972).

Cabe ressaltar, por fim, os problemas enfrentados pelo governo de Jango para conseguir financiamento para possibilitar o crescimento da economia brasileira. Em tese, as possibilidades de conseguir tal financiamento seriam: capital estrangeiro, tributação, emissão de títulos da dívida pública e emissão de moeda.

Quanto ao capital estrangeiro, a política externa do governo era independente, procurando ficar equidistante dos dois pólos da Guerra Fria. Já o aumento de impostos foi tentado, mas com grandes dificuldades, pois sofria fortes restrições da sociedade e no Congresso Nacional no que diz respeito a tributação salarial e não podia aumentar sobre a exportação para não causar maior déficit no balanço de pagamentos. Quanto à emissão de títulos da dívida pública, o governo até tentou desenvolver o mercado financeiro no país, porém, sem maioria no Congresso, os projetos acabaram sendo rejeitados. O governo ficava dessa maneira sem saída, restando somente a possibilidade de emitir moeda e gerando inflação cada vez maior.

Como se verá a seguir, o PAEG conseguiu encaminhar soluções para esses problemas de financiamento.

Apesar do fracasso na política antiinflacionária, não se pode desprezar a contribuição do Plano Trienal. Segundo Macedo (1975), a premência do tempo, a dificuldade de informações estatísticas detalhadas e de boa qualidade, a deficiência da estrutura governamental para suportar a organização necessária ao planejamento, a falta de experiência, a inexistência de adequados instrumentos de ação e a resistência dos empresários, impedia a implantação do planejamento econômico no Brasil. Com isso, o Plano Trienal contribuiu para se ter maior conhecimento da economia brasileira e da utilização dos instrumentos de políticas econômicas, criando assim pré-condições para a utilização do planejamento econômico por outros Planos governamentais no futuro.

### 3.4 O fim do governo Goulart e o golpe de 1964

Em junho de 1963, foi promovida por Goulart uma reforma ministerial, extinguindo o então Ministério do Planejamento e substituindo San Tiago Dantas por Carvalho Pinto no cargo de Ministro da Fazenda. Nessa época, a polarização na disputa pelo poder entre as massas urbanas mobilizadas pelo governo e as antigas estruturas do poder era evidente. A escolha de Carvalho Pinto refletia, segundo Fonseca (2003b), “um equilíbrio instável na correlação de forças de sustentação ao governo, prenúncio de sua fraqueza e falta de reconhecimento de legitimidade.” (p, 16). Carvalho Pinto era um político conservador e assumiu para garantir tranquilidade aos mercados e ao empresariado nacional e estrangeiro. Ele ficou seis meses no cargo tentando segurar, sem sucesso, a deterioração do déficit público e do balanço de pagamentos. Esse resultado é visível quando se analisa as contas públicas de 1963, havendo uma grande distinção entre o primeiro e o segundo semestre, quando esteve à frente da pasta da Fazenda Carvalho Pinto (ver anexo B, C e D). Assim, em maio de 1963, ao enviar o plano de orçamento de 1964 para o Congresso Nacional, o governo afasta-se definitivamente das metas do Plano Trienal, que só conseguiu reduzir a inflação em abril de 1963, evidenciando o fracasso do mesmo.

Carvalho Pinto já havia assumido um cargo em uma fase de difícil reversão do quadro econômico, pois o déficit em conta corrente crescia mês a mês e o governo parecia incapaz de resistir às pressões cada vez maiores. A indefinição sobre a regulamentação, por parte do Poder Executivo, sobre a lei de remessa de lucros e a reforma agrária, assim como o fracasso das negociações com o FMI, geravam boatos sobre uma possível moratória da dívida brasileira e aumentava a inquietação.

A renúncia de Roberto Campos da posição de embaixador nos EUA, a aprovação de aumento ao funcionalismo, diversas greves e a rebelião de sargentos da Marinha e da Aeronáutica indicavam que a credibilidade do governo chegava ao fim. Segundo Abreu (1985), a oferta monetária se expandiu de forma significativa no segundo semestre de 1963, bem como o descontrole das contas públicas. Também o balanço de pagamentos deteriorou-se,

mesmo com a recuperação das exportações, graças à contração das entradas autônomas de capital. A política cambial demonstrava a falta de confiança no governo, pois aumentaram os requisitos de depósitos prévios para importações e reajustou-se a taxa cambial relevante para remuneração das exportações muito abaixo do valor requerido para manter constante em cruzeiros a remuneração dos exportadores.

Carvalho Pinto deixou o ministério da Fazenda em dezembro de 1963, mostrando assim “o fracasso da possibilidade de compatibilizar, com habilidade política, o atendimento das demandas e a manutenção da inflação, do déficit público e do equilíbrio do balanço de pagamentos em patamares razoáveis.” (Fonseca, 2003b, p. 17). Com isso, o governo Goulart abortara de vez a busca da legitimidade pela credibilidade da política econômica, tentando se manter no poder através de algum outro pacto político que englobasse novos segmentos sociais, o qual deveria se efetivar com a implementação das reformas de base.

Com a saída de Carvalho Pinto, Ney Galvão, um obscuro político gaúcho, assumiu a pasta da Fazenda em 19 de dezembro de 1963. A escolha de um desconhecido para o cargo evidenciava a vontade do presidente de acompanhar mais de perto a área econômica e ainda assim implementar as reformas de base, mesmo que sem um compromisso com a esquerda radical liderada por Leonel Brizola.

O quadro econômico assumido por Galvão era deplorável: taxa de crescimento do PIB de apenas 0,6%, inflação de 79,9% e déficit no balanço de pagamentos de US\$ 54 milhões. Qualquer tentativa de estabilização estava fadada ao fracasso devido à crise política em que o país se encontrava, passando a prioridade do governo a ser as reformas de base, já que as medidas restritivas demoravam muito tempo para surtir efeito. Com isso a aceitação do governo ia se deteriorando.

Em janeiro de 1964, ficava cada vez mais difícil para o presidente manter o equilíbrio entre os setores radicais de esquerda e os conservadores. Jango regulamentou a lei sobre capitais estrangeiros, a qual limitava a 10% a remessa dos capitais estrangeiros registrados e impedia a remessa de lucros associados ao reinvestimento. Em março de 1963, o presidente compareceu a um comício organizado pela esquerda e assinou decretos que determinavam a

encampação das refinarias particulares e a desapropriação de terras beneficiadas por investimento público, numa tentativa radical de apoiar-se cada vez mais na esquerda para tentar permanecer no poder. As forças conservadoras responderam com manifestações que mobilizaram a classe média e isolaram o presidente de apoio político.

O fim do governo veio com o fracasso na reação à chamada Revolta dos Marinheiros e a desastrosa presença de Goulart em reunião dos sargentos, em 30 de março de 1964. Em 31 de março, teve início à rebelião militar que, com amplo apoio do empresariado e da classe média, pôs fim ao governo João Goulart em 1º de abril de 1964. O Congresso, em uma eleição indireta, escolheu como presidente o General Castello Branco, dando início ao período da ditadura militar no Brasil, no qual se insere o PAEG.

## 4 O PAEG

Na primeira parte desse capítulo, serão apresentadas as propostas, objetivos gerais e as medidas tomadas pelo governo para combater a inflação. Na segunda, serão analisadas as reformas estruturais feitas pelo governo para que isso fosse possível. No fim, se faz uma análise dos resultados do Plano.

### 4.1 Objetivos gerais do Plano

O período de implementação do Plano foi marcado pela política de estabilização e consequente estagnação da economia brasileira. Seguindo o pensamento do governo da época, incluindo o então ministro Roberto Campos, a crise decorria em razão da grande instabilidade política reinante, que acabava por dificultar a implantação de políticas econômicas eficientes.

De acordo com Gremaud (1997), esse período foi marcado por “profundas mudanças institucionais visando adaptar os instrumentos de política econômica”, além de mudança na forma de interação dos agentes privados com o Estado e nova inserção do Brasil na economia mundial. Segundo Gremaud:

“O PAEG foi um misto de medidas conjunturais, com vistas a controlar o processo inflacionário (...) com um amplo programa de reformas institucionais. A principal medida adotada pelo PAEG foi o reconhecimento da economia brasileira como uma economia inflacionária e a introdução de regras de correção monetária, permitindo o convívio com a inflação.” (Gremaud, 1997, p. 177)

O PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) (1964/67) foi o Plano adotado pelo governo militar que tinha como objetivo o combate à inflação e estabilização da economia brasileira, bem como a implementação de diversas reformas institucionais. Resende (1989) destaca como principais objetivos do Plano:



- a) combate à inflação;
- b) retomada do crescimento;
- c) queda do desemprego; melhoria na distribuição de renda;
- d) melhoria na distribuição de renda;
- e) controle do balanço de pagamentos (queda do déficit).

Apesar de diagnosticar a economia brasileira como inflacionária, o mesmo tinha também como objetivo recuperar as taxas de crescimento da economia. Assim, o combate à inflação estava sempre qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva. Com isso, segundo Hermann (2005), as metas do PAEG para contenção da inflação passaram a ser de 70% em 1964, 25% em 1965 e de apenas 10% em 1966. Importante destacar que, conforme mostra a projeção, o Plano não previa a eliminação imediata da inflação, mas sim combatê-la de forma gradual.

Justificava-se essa opção no Plano por haver necessidade de uma “inflação corretiva” e, assim evitar uma forte crise recessiva, que ocorreria no caso de uma queda brusca da inflação, o que comprometeria a credibilidade do governo com a classe empresarial, a elite e o meio político internacional. Assim, havia um relativo consenso no país na época de que era possível alcançar estabilidade nos preços e ainda assim manter uma taxa aceitável de crescimento, através da correção monetária.

Quanto à retomada do crescimento, a expectativa era levar a economia a uma taxa média de 6% de elevação do PNB no triênio 1964-1966, encontrando sua viabilidade nas altas taxas de crescimento da década de 1950. Além disso, "seria implementado basicamente através de uma política fiscal de incentivos à capitalização que garantisse uma taxa de investimento entre 17 e 20% e através de eliminação do atraso do setor agrícola." (Martone, 1970, p.74). O atraso de agricultura seria estrutural, definindo o Plano a oferta agrícola como inelástica e incapaz de responder aos estímulos do mercado.

Quanto ao desemprego, o Brasil necessitava de cerca de um milhão e cem mil novos empregos em 1964 para absorver a mão-de-obra que anualmente ingressava no mercado. Porém, havia um alto desemprego estrutural, devido basicamente ao subsídio ao capital (taxas baixas de juros, isenção fiscais). Assim, esse desemprego estrutural só seria corrigido com a retomada do crescimento, o aumento do nível de investimento e o incentivo governamental aos setores que mais necessitavam de mão-de-obra intensiva, como a construção civil.

O PAEG também tinha como objetivo diminuir as desigualdades regionais no Brasil, com amplas políticas de investimento no Norte e no Nordeste do país. Quanto às desigualdades de renda, era tida como importante "a manutenção da participação do trabalho (cerca de 65%) no produto a custo de fatores, meta que seria cumprida através de uma adequada política salarial." (Martone, 1970, p. 76). Além disso, o Plano previa aumento da parcela do produto para o governo sob forma de tributação indireta. Mudava-se assim a maneira de combate ao dispêndio do governo, passando de emissão de papel-moeda para aumento da carga tributária de acordo com o déficit previsto.

Por fim, o controle do balanço de pagamentos foi realizado através de incentivos às exportações, incluindo até a simplificação do sistema cambial e garantindo um nível de importações que não prejudicasse o crescimento da produção interna. Além disso, foi liberada a entrada de capital estrangeiro no país, como forma de complementar a taxa de investimento necessária à meta de crescimento estabelecida.

#### 4.1.1 Diagnóstico da Inflação brasileira

Na tentativa de explicar a inflação na época da implantação do PAEG, Martone (1970) retoma o processo de desenvolvimento brasileiro e a maneira como o país se industrializou. Esse processo se deu através da substituição de importações, que começou a se esgotar por volta de 1961. Porém, "era de se esperar que, com o nível e complexidade de industrialização já alcançada, a economia reencontrasse em si mesma novas fontes motivadoras que dariam continuidade ao desenvolvimento" (Martone, 1970). Mas isso não ocorreu e a economia brasileira começou a entrar em estado de estagnação.

Segundo Martone (1970) as causas dessa não regeneração do processo de substituição de importações não ocorreram devido aos altos índices de inflação, a industrialização baseada em altos índices de capital e baixa absorção de mão-de-obra, a forte participação do setor público na economia e a estagnação do setor agrícola. Quanto à primeira causa, a inflação até seria aceitável se atuasse como mecanismo de poupança forçada e, assim, fosse capaz de sustentar um nível de investimento. Todavia, passa a ser problema quando introduzida na expectativa, tornando-se apenas um processo de elevação de preços e não tendo o efeito esperado sobre o setor real da economia. Assim, o Plano diagnosticava a inflação como a principal causa da estagnação no período, chegando a atingir 80% em 1963.

Assim, o PAEG vê a origem do processo de inflação no aumento de custo derivado da substituição de importações. Quando um produto que antes era importado passa a ser produzido internamente, criam-se determinadas barreiras alfandegárias para proteger a indústria nacional, podendo gerar custos maiores para os consumidores. Dentro de um processo contínuo, com vários produtos sendo substituídos, a taxa de elevação de preços é bastante considerável.

Além disso, o Plano vê a existência de inelasticidades setoriais de oferta dentro da economia como outra razão estrutural para o contínuo aumento de custos. Assim, um aumento de produção só poderá ocorrer na medida em que haja aumento crescente de custos, e, sendo

os setores inelásticos importantes dentro da economia, haverá um aumento considerável no índice geral de preços.

Porém, segundo Martone (1970), com uma inflação de cerca de 80% ao ano, fatores de ordem monetária devem ser levados mais em conta do que os acima citados. Sendo assim, de um lado o governo acaba injetando mais recursos na economia do que o poder de compra dela retirado, gerando déficits no orçamento federal, e, de outro, há uma luta constante entre empresas e assalariados pela fixação de salários nominais, pressionando para cima o nível de demanda monetária.

Em suma, o governo emite meios de pagamentos para cobrir seus déficits, elevando os preços e diminuindo o poder de compra dos assalariados. Os salários acabam subindo, aumentando os custos de produção das empresas e criando maior necessidade de capital de giro para as mesmas. Aumenta-se assim a pressão sobre o sistema financeiro para a liberação de crédito, que acaba por dilatar ainda mais os meios de pagamentos e gerando um aumento constante do nível de preços.

Dessa maneira, a inflação brasileira era diagnosticada como resultado da inconsistência distributiva, com base principalmente em dois pontos:

- a) Gasto governamental maior que à retirada do poder de compra do setor privado (através de impostos e/ou empréstimos públicos);
- b) Incompatibilidade entre a propensão a consumir e a propensão a investir, sendo a primeira decorrente da política salarial e a segunda da política de expansão do crédito às empresas.

Sendo assim, de acordo com Resende (1989) a inflação brasileira ocorria graças a três causas básicas: déficits públicos, expansão dos créditos às empresas e aumento dos salários superior ao aumento da produtividade.

Resende (1989) cita três normas básicas do programa desinflacionário do PAEG: contenção dos déficits governamentais (corte de despesas desnecessárias e racionalização do sistema tributário), crescimento dos salários reais de acordo com o crescimento da

produtividade e à aceleração do desenvolvimento ; e controle de crédito destinado às empresas "suficientemente controlado, para impedir os excessos de inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custo" (Resende, 1989, p.216).

Martone (1970) destaca que as estratégias políticas tomadas pelo Plano foram formuladas de maneira a combater uma inflação de demanda, mesmo que reconhecesse certas tensões de custos, como, por exemplo, a correção de salários nominais. Porém, "a fixação de uma política salarial rígida está ligada muito mais à meta do controle do nível de demanda agregada do que propriamente à prevenção das elevações de custo de produção." (Martone, 1970, p. 76-77). Assim, o Plano se concentrou nas causas de ordem monetária para combater a inflação.

#### **4.1.2 Políticas de combate à inflação**

Resende(1989) destaca como instrumentos de política financeira para atingir os objetivos do Plano:

- a) Política de redução do déficit de caixa governamental, aliviando a pressão inflacionária gradativamente e fortalecendo a capacidade de poupança governamental;
- b) Política tributária, aumentando a arrecadação do governo, corrigindo as distorções de incidência, estimulando a poupança;
- c) Política monetária, com redução dos meios de pagamentos, mas condizente com os objetivos de retomada do crescimento e evitando retração da atividade produtiva;
- d) Política bancária, destinada a fortalecer o sistema creditício, adaptando-o à necessidade de controle da inflação e retomada do crescimento;

Já como instrumentos de política economia internacional, foram adotadas as seguintes medidas:

a) Política cambial e de comércio exterior voltadas à diversificação das fontes de suprimentos e ao incentivo às exportações, para facilitar a absorção de focos setoriais de capacidade ociosa e estimular o desenvolvimento econômico, levando ao equilíbrio no balanço de pagamentos ao longo prazo;

b) Política de consolidação da dívida externa e de retomada do crédito para o país no exterior, para aliviar as pressões sobre o balanço de pagamentos;

c) Política de estímulos à entrada de capital estrangeiro no Brasil, para acelerar a taxa de crescimento.

Dessa forma, a restrição ao balanço de pagamentos era vista como um empecilho ao crescimento, tomando o governo brasileiro as medidas necessárias para abertura da economia ao capital estrangeiro e se aliando aos EUA, como será visto na seção 4.2.

Além disso, foram adotados instrumentos de política de produtividade social, como política agrária, habitacional, educacional e, principalmente, salarial, de maneira "que assegurasse a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico, mas que permitisse a sincronização do combate à inflação, do lado da procura e dos custos." (Resende, 1989, p.215).

Dando ênfase ao combate à inflação, podemos destacar, principalmente, três políticas monetárias utilizadas pelo governo, que combateriam as três causas básicas da inflação, já citado na seção 4.1.1: política de crédito ao governo, política de crédito ao setor privado e política salarial.

A política de crédito ao Governo foi realizada com o objetivo de "evitar o impacto autônomo sobre os preços do financiamento inflacionário do déficit federal." (Martone, 1970, p.77). Para manter a economia em crescimento e não gastar excessivamente, o governo brasileiro melhorou sua fonte de receita através de melhorias no sistema arrecadador, como reajustamento de taxas e tarifas e reforma da legislação tributária. Além disso, foi emitido, através do mercado de capitais, títulos da dívida pública a taxa de juros atrativos ao investidor privado.

Já a política de crédito ao setor privado tinha como função manter a liquidez real do sistema produtivo e ainda tentar conter a expansão dos empréstimos, para não forçar uma expansão indesejada dos meios de pagamento. Como a necessidade de crédito às empresas é função do crescimento da produção e da elevação de preços e custos, segundo Martone (1970) a meta do crédito poderia ser fixada na mesma proporção de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), mantendo assim o estado de liquidez real do sistema. Porém, a expansão do crédito ao setor privado foi tomada em relação a expansão dos meios de pagamentos, e não do crescimento do PNB, dificultando assim o sucesso dessa política.

Por fim, a política salarial, que será mais detalhada na seção 4.2.3, veio a desenvolver um sistema de reajustamento salarial para eliminar a instabilidade dos salários reais ocorridas nos anos anteriores e manter a média as médias dos dois anos anteriores à época do reajuste. De acordo com Martone (1970),

“antes disso, a correção salarial era feita à mesma taxa de elevação do custo de vida entre as datas de dois reajustes, o que criava uma acentuada instabilidade na remuneração real da mão-de-obra, na medida em que a inflação persistia a taxa elevadas. (...). Adotou-se então um tipo de correção que tomava como taxa de aumento dos salários nominais aquela que reproduzisse a média dos salários reais dos dois anos imediatamente anteriores ao reajuste, mais uma parcela que refletia o aumento da produtividade da mão-de-obra. Esse mecanismo tenderia a manter, em termos reais, os salários constantes, de acordo com o objetivo de manutenção da participação do trabalho na renda de fatores.” (Martone, 1970, p.78)

Assim, a demanda agregada era contida a níveis compatíveis com o pleno-emprego e a pressão dos aumentos de salário era contida, evitando a ocorrência de inflação. Porém, "na medida em que a inflação persistisse ou não caísse na proporção necessária, o esquema levaria forçosamente à deterioração dos salários reais e à redistribuição de renda a favor de outras classes e do governo." (Martone, 1970, p.79).

Segundo Martone(1970, p. 79), as três políticas estavam interligadas. Tendo o governo êxito na contenção de déficits orçamentários, não haveria necessidade de expansão dos meios de pagamentos e, assim, os créditos às empresas permaneceriam estáveis. Com isso, não

haveria aumento de liquidez e, assim, "o mecanismo de correção salarial evitava pressões sobre os custos e sobre a demanda agregada."

## **4.2 Reformas Institucionais/Estruturais**

Além de combater a inflação, o PAEG realizou diversas reformas institucionais e estruturais na economia brasileira, com o objetivo principal de capacitar financiamento para o Estado. Nessa parte do trabalho serão analisadas as principais reformas realizadas pelo Plano, sendo elas: a) reforma fiscal (ou tributária); b) reforma nas relações externas; c) reforma trabalhista; e d) reforma monetária (ou financeira).

### **4.2.1 Reforma fiscal (ou tributária)**

Segundo Marques e Rego (2005), a reforma tributária de 1967 criou o sistema tributário ainda hoje vigente no país. Os objetivos da reforma tributária por parte do governo eram o aumento da arrecadação do mesmo via aumento de impostos e a racionalização do sistema tributário, reduzindo-se assim os custos operacionais da tributação, excluindo os impostos de pouca importância e definindo "uma estrutura tributária capaz de incentivar o crescimento econômico." Hermann(2005, p.74).

Como principais modificações ocorridas no lado tributário e orçamentário da economia, temos:

a) Introdução da correção monetária, eliminando assim os lucros ilusórios e atualizando os valores dos débitos fiscais;



- b) Substituição dos impostos em cascata por impostos sobre o valor adicionado, do imposto de consumo pelo imposto sobre produtos industrializados e inserção do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM, IPI);
- c) Criação do imposto sobre operações financeiras;
- d) Incentivos fiscais a diversos setores da economia;
- e) Centralização dos impostos, diminuindo a autonomia dos estados e municípios;
- f) Proibição do aumento de gastos pelo Legislativo após aprovação do Orçamento;

Gremaud (1997) destaca nesta reforma duas características básicas: a regressividade do sistema criado e a centralização da arrecadação e das decisões por parte do Governo Federal. Quanto à regressividade, essa foi sentida pela maior participação dos impostos indiretos (sobre o consumo, partindo do pressuposto que quanto maior a renda, menor a participação do consumo na mesma, por haver maior propensão a poupar) e de incentivos fiscais inseridos no imposto de renda, reduzindo assim os impostos das classes de renda alta. Já a centralização por parte do governo federal na arrecadação de impostos foi de certa forma compensada através da criação de fundos de compensação que transferiam parte das arrecadações para estados e municípios, aumentando assim a fidelidade dos mesmos em relação ao governo federal por dependerem cada vez mais do mesmo. Mesmo assim, o direito dos estados e municípios legislarem sobre a tributação foi bastante limitado. Os estados ficaram com os impostos sobre transmissão de imóveis de baixa arrecadação e o ICM. Já os municípios se restringiram ao ISS (Imposto Sobre Serviço) e o IPTU (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana). Além disso, a União eliminou nos impostos indiretos e contribuições o princípio da anualidade, pelo qual novos impostos só podem entrar em vigor após um ano de sua aprovação pelo Congresso.

A tabela (II) mostra como ficou a distribuição dos impostos:

**Tabela (II) – Competência dos impostos no Brasil pós-PAEG**

IMPOSTOS	COMPETÊNCIA
<p><b>1 Impostos sobre o comércio exterior</b></p>	
<p>1.1 Imposto sobre a importação (II)</p>	<p>União</p>
<p>1.2 Imposto sobre a exportação (IE)</p>	<p>União</p>
<p><b>2 Impostos sobre o patrimônio e a renda</b></p>	
<p>2.1 Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)</p>	<p>União</p>
<p>2.2 Imposto sobre a renda</p>	<p>União</p>
<p>2.3 Imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI)</p>	<p>Estados</p>
<p>2.4 Imposto sobre a propriedade predial e territorial (IPTU)</p>	<p>Municípios</p>
<p><b>3 Imposto sobre a produção e circulação</b></p>	
<p>3.1 Impostos sobre produtos industrializados (IPI)</p>	<p>União</p>
<p>3.2 Impostos sobre operações financeiras (IOF)</p>	<p>União</p>
<p>3.3 Imposto sobre serviços de transporte e comunicações</p>	<p>União</p>
<p>3.4 Imposto sobre circulação de mercadorias (ICM)</p>	<p>Estados</p>
<p>3.5 Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN)</p>	<p>Municípios</p>
<p><b>4 Impostos especiais</b></p>	
<p>4.1 Imposto único sobre minerais (IUM)</p>	<p>União</p>
<p>4.2 Imposto único sobre energia elétrica (IUEE)</p>	<p>União</p>
<p>4.3 Imposto único sobre lubrificantes e combustíveis (IULC)</p>	<p>União</p>

Fonte: Pastore, 1982.

Cabe destacar ainda a criação de diversos fundos compulsórios pelo governo para reverter a tendência ao déficit público, como o Programa de Integração Social (PIS) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS veio a substituir o antigo regime de trabalho que garantia estabilidade no emprego para os trabalhadores com mais de dez anos de serviços prestados no mesmo estabelecimento. O empregador passava agora a depositar,

mensalmente, 8% do valor do salário nominal do trabalhador em um fundo, podendo com isso demitir o funcionário a qualquer momento. Já o funcionário demitido teria o direito de receber o valor depositado no fundo no tempo em que este esteve trabalhando na empresa mais moeda proporcional. O objetivo do Plano era a flexibilização do mercado do trabalho, sem estimular as demissões, mas diminuindo os riscos do empregador e aumentando assim as contratações. Porém, de acordo com Hermann (2005), não é possível avaliar quantitativamente essa hipótese, pois o IBGE só passou a possuir pesquisas de emprego a partir de 1980.

A criação da ORTN (Obrigação Reajustáveis do Tesouro Nacional) possibilitou ainda ao governo uma forma de financiamento não inflacionária dos déficits públicos. A ORTN era nada mais que um título público com correção monetária (regresso automático dos ativos, descontada a inflação) e diminuiu "as pressões exercidas pelo déficit público, que se reduziu significativamente no período, permitindo até o aparecimento de superávits." (Gremaud 1997, p. 179).

Com essas medidas tomadas, a carga tributária do país passou de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967. Isso só foi possível graças à racionalidade das medidas e o regime autoritário vigente, pois sem isso, dificilmente tais medidas regressivas e centralizadoras seriam aprovadas pelo Congresso e aceitas pela sociedade.

#### **4.2.2 Reforma nas relações externas**

Com relação as reformas na relações externas, foi definida a aproximação Brasil-EUA, em detrimento da política externa independente do governo Goulart. Além disso, foram eliminadas diversas restrições e procedimentos burocráticos e introduzidos novos incentivos fiscais à exportação. Também houve mudança na política cambial, passando a regra do realismo, na qual a taxa de câmbio deveria manter a paridade poder de compra da moeda nacional, através de desvalorização periódica da taxa de câmbio, dada pelo diferencial entre inflação doméstica e internacional.

Pode-se mencionar ainda a reestruturação da dívida externa, com alongamento dos prazos, a assinatura do acordo de garantias para o capital estrangeiro e as mudanças nas relações com o sistema financeiro internacional. Quanto a esta última, através da Lei nº 4.131 e da Resolução nº 63, buscava facilitar a captação de recursos externos. A Resolução nº 63 aumentava a flexibilização das instituições financeiras, permitindo prazos maiores para o repasse interno. A Lei nº 4.131 permitia as empresas o uso da arbitragem, buscando no exterior fontes mais baratas e com melhores prazos de financiamento. Assim, tanto as empresas como os bancos conseguiam escapar das altas políticas restritivas internas.

### **4.2.3 Reforma trabalhista**

De acordo com Resende (1989), a política salarial do PAEG se baseava em três pontos principais, que seriam: “i) manter a participação do assalariado no produto nacional; ii) impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentassem irreversivelmente o processo inflacionário; e iii) corrigir as distorções salariais.” (MPCE, 1964, p.83 *apud* Resende, 1989, p.216).

Além da já mencionada criação do FGTS e fim da estabilidade no emprego, a reforma trabalhista do PAEG tinha como objetivo substituir as negociações entre empresas e sindicatos por um determinado reajuste que seria estipulado pelo governo federal. Isso ocorreu para evitar que reajustes descontrolados dos salários levassem ao aumento da inflação. Com isso, foi feita a Circular nº 10 de 1965, determinando que as seguintes normas para correção dos salários:

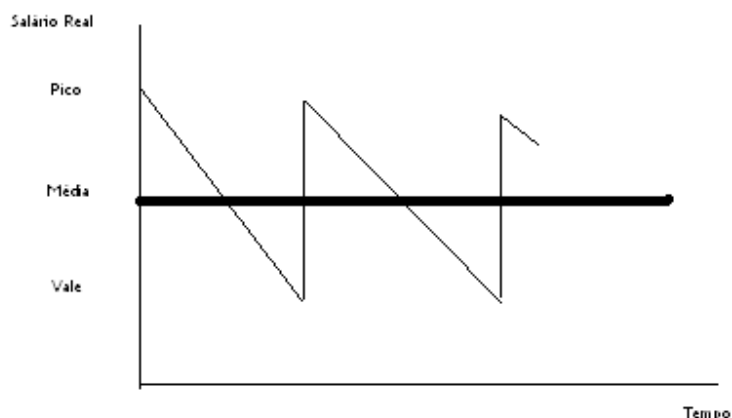
“i) deveria ser restabelecido o salário médio real dos últimos 24 meses anteriores ao mês do reajustamento; ii) sobre o salário médio real dos últimos 24 meses, deveria incidir a taxa de produtividade; iii) cumpria acrescentar a metade da inflação programada pelo governo para o ano seguinte (resíduo inflacionário); e (iv) ficava estabelecido o princípio da anuidade dos reajustes.” (Resende, 1989, p.217).

Com o autoritarismo político vigente, as greves proibidas e as atividades sindicais reprimidas, o poder de protesto dos sindicatos foi praticamente nulo. Através da nova fórmula, houve grande diminuição do salário real médio (arrocho salarial) com queda de aproximadamente 18% do salário real no reajuste de março de 1965, em relação ao ajuste anterior de fevereiro de 1964. O nível de salário mínimo real também foi reduzido, passando de 126 em fevereiro de 1964 para 103 em março de 1965, 91 para março de 1966 e 83 em março de 1967. Assim, a nova fórmula salarial levou não só “perda [do salário] imposta no momento de conversão pela média (...), como pelas subcorreções futuras decorrentes da diferença entre as taxas de inflação programadas pelo governo e as efetivamente ocorridas.” (Gremaud, 1997, p.179).

A melhor maneira para entender a reforma salarial do PAEG seria através da “curva de Simonsen”. Segundo Simonsen (1964), os reajustes salariais descontínuos, juntamente com uma inflação contínua, ocasionam oscilação no poder aquisitivo. Assim, o salário atinge o seu pico no momento do reajuste, e vai caindo até o momento do próximo reajuste, perdendo valor real no período em que se mantém e os preços aumentam. O PAEG propunha manter a média salarial entre os momentos de reajuste salarial.

O gráfico a seguir mostra como funcionaria esse processo:

**Gráfico I – Curva de Simonsen**



Segundo Simonsen (1964), os trabalhadores passam a parcelar, ilusoriamente, o salário de reajuste, imaginando que este representa o seu salário real (pico). Porém, esse aumento salarial colocaria a disposição dos trabalhadores uma renda superior ao valor efetivamente acrescentado ao produto, o que pressionaria a inflação pelo lado da demanda.

#### **4.2.4 Reforma monetária ou financeira**

A última reforma institucional formulada pelo PAEG tinha como objetivo ampliar o volume de poupança e criar mecanismos adequados de financiamento da atividade econômica. Para alcançar esses objetivos, foram tomadas, segundo Gremaud (1997), as seguintes medidas:

- a) garantir rentabilidade real positiva para os ativos;
- b) possibilitar o controle monetário;
- c) segmentar o mercado vinculando formas de captação e de aplicação e criação de subsistemas específicos para determinar o direcionamento dos recursos às atividades afins;
- d) aproximar-se do sistema financeiro internacional (ver seção 4.2.2).

Em relação ao primeiro objetivo, para estimular a poupança privada, houve a introdução das cadernetas de poupança, da ORTN e das letras imobiliárias, ou seja, instrumentos de correção monetária e ativos com taxas de juros nominal pós-fixadas (correção monetária mais um retorno real garantido). Nos períodos anteriores, a rentabilidade real dos ativos financeiros era bastante negativa, tendo sido a inflação maior que a rentabilidade dos recursos, desestimulando assim a poupança privada.

Já com relação ao controle monetário, foram criados, através da Lei nº 4.595 de 1964, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN). Ao primeiro

cabia a função de órgão normativo, determinando as metas de política monetária, financeira e cambial em substituição à antiga SUMOC. Já o Bacen assumia as funções de executor da política monetária e cambial e de fiscalizador do sistema financeiro. Segundo Gremaud (1997), o Bacen acabou também por assumir o controle de alguns fundos e da dívida pública brasileira, virando assim um agente de financiamento do Tesouro Nacional, excedendo os limites de suas funções. O Banco do Brasil se manteve como um banco comercial, mas também como banqueiro do governo, responsável por alguns programas especiais e realizando algumas operações em nome do Tesouro Nacional. Porém, manteve ainda acesso a saques no Bacen, fazendo com que o mesmo perdesse controle do crédito, já que o Banco do Brasil podia expandir suas operações quase sem limites.

Em relação ao objetivo de segmentação do mercado, tentou-se criar uma vinculação entre formas de captação e de aplicação entre diversas instituições para garantir o desenvolvimento do financiamento de todos os setores da economia. Baseado no esquema norte-americano, o esquema ficava assim, de acordo com Gremaud (1997):

- a) Os bancos comerciais que trabalhavam com passivo de curto prazo (depósitos à vista) se encarregavam do crédito de curto prazo;
- b) Os bancos de investimento deveriam conceder crédito de longo prazo com base na captação de depósitos a prazo e recursos externos;
- c) As financeiras deveriam se encarregar do crédito ao consumidor, com base na venda das letras de câmbio;
- d) O sistema BNDE e bancos estaduais de desenvolvimento ficavam encarregados de conceder crédito de longo prazo para investimentos em infra-estrutura ou em setores prioritários;
- e) Criou-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo o BNH (Banco Nacional de Habitação) como principal gestor. O sistema tinha como alvo o crédito habitacional e seus recursos vinham basicamente do FGTS. Abaixo do BNH vinham as

Sociedades de Crédito Imobiliário, as caixas econômicas e as Associações de Poupança e Empréstimos, com recursos oriundos das cadernetas de poupança.

A tabela a seguir mostra o Sistema Financeiro Brasileiro após as reformas do PAEG:

**Tabela (III) – SFB pós-PAEG**

TIPO DE INSTITUIÇÃO	ÁREA DE ATUAÇÃO
Conselho Monetário Nacional (CMN)	Criado em 1964, em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), com função normativa e reguladora do Sistema Financeiro.
Banco Central do Brasil (BACEN)	Criado em 1964, como executor das políticas monetária e financeira do governo
Banco do Brasil (BB)	Banco comercial e agente financeiro do governo, especialmente em linhas de crédito de médio e longo prazos, para exportações e agricultura.
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)	Criado em 1952 para atuar no financiamento seletivo de longo prazo para indústria e infra-estrutura.
Bancos de Desenvolvimento (BD) regionais e estaduais	Semelhante ao BNDE, mas em âmbito regional.
Bancos Comerciais	Crédito de curto e médio prazos (capital de giro).
Bancos de Investimento	Regulamentados em 1966, para atuarem no segmento de crédito de longo prazo e no mercado primário de ações.
Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento	Instituições não-bancárias, conhecidas como “Financeiras”, voltadas ao financiamento direto ao consumidor (curto e médio prazos).
Sistema Financeiro da Habitação	Criado em 1964, tendo o Banco Nacional de Habitação (BNH) como instituição central e composto ainda pela Caixa Econômica Federal, caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo (APE).
Corretoras e Distribuidoras de Valores	Mercados primário e secundário de ações.

Fonte: Hermann (2005)



### 4.3 Resultados

De acordo com Marques e Rego (2005), a avaliação do PAEG como programa de estabilização é positiva, já que, apesar de seus custos para uma parcela da população, o Plano reduziu a inflação para a faixa dos 20% a.a. e realizou um amplo conjunto de reformas institucionais na economia brasileira, que veio a ser de grande importância para o crescimento econômico nos anos vindouros no Brasil.

Com relação à condução das políticas monetária e fiscal no período do PAEG, segundo Resende (1989), das três normas básicas de combate à inflação (contenção dos déficits públicos, política salarial e política de crédito às empresas) a primeira foi a mais bem sucedida. O déficit do governo, como proporção do PIB, era de 4,2% em 1963, caiu para 3,2% em 1964 e a apenas 1,6% em 1965 e 1,1% em 1966. As formas de financiamento do déficit também foram alteradas, passando da quase exclusividade da emissão de papel-moeda desde 1960 praticamente para 55% de financiamento por venda de títulos da dívida pública em 1965, e atingindo a totalidade disso em 1966.

Já as políticas monetária e de crédito foram bem mais erráticas. Segundo Resende (1989), a moeda e o crédito expandiram-se aproximadamente em linha com os preços a partir do segundo semestre de 1964, tendo tido um relativo aperto na liquidez no último trimestre do ano. Já em 1965, as políticas monetária e creditícia foram folgadas, elevando o índice de liquidez real.

Em 1965, as taxas de expansão da moeda estiveram sempre acima da taxa de crescimento dos preços, mesmo com a queda da inflação. Elas atingiram 83,5% em 1965, quase o mesmo que em 1964, passando muito além dos 30% esperados pelo PAEG. Isso ocorreu, segundo Resende (1989), graças ao resultado do balanço de pagamentos, já que as agências financeiras internacionais concederam altos empréstimos ao Brasil, com o país tendo sido o quarto maior receptor mundial de ajuda líquida, e os empréstimos e financiamentos obtidos 65% maiores que em 1964, além de terem os investimentos praticamente triplicados.

Com relação ao balanço de pagamentos, as importações caíram aos níveis de 1950, sendo o nível mais baixo das últimas duas décadas. Já as exportações recuperaram-se em 1964 e atingiram nível recorde em 1965, tendo assim um superávit de US\$ 331 milhões no balanço de pagamentos em 1965. As reservas internacionais dobraram e a política monetária não foi suficientemente ágil para conter o influxo de moeda gerado pelo superávit externo, tendo até o primeiro semestre de 1966 folga na liquidez real. Já a partir do segundo semestre de 1966, a situação da política monetária ficou apertada. A expansão dos meios de pagamento em 1966 foi somente de 35,4%, enquanto a inflação seguia na casa dos 50%. A liquidez real medida pela expansão monetária foi bastante reduzida nos trimestres de 1966, mas o controle do crédito ao setor privado acabou sendo menor do que o aperto monetário, graças especialmente ao Banco do Brasil, que aumentou os empréstimos em termos reais ao setor privado, apesar dos empréstimos totais ao setor privado ter caído.

A tabela a seguir mostra os indicadores fiscais no Brasil no período:

**Tabela (IV) – Indicadores Fiscais no Brasil – 1963-1973**

<b>Despesa Primária</b>								
	Governo Federal							
Período	Cons.	FBCF	Total	Estados	Munic.	Total	Carg Trib.	Saldo Prim.
1963	8,4	3,6	12,0	7,4	1,7	21,1	16,1	-5,0
1964-67	7,9	4,3	12,1	7,8	1,8	21,7	19,4	-2,3
1968-73	9,1	4,3	13,4	7,7	2,6	23,7	25,1	1,4

Fonte: IBGE, Estatísticas do século XX, apud Hermann (2005)

1. Consumo do governo federal inclui subsídios e transferências ao setor privado

2. Refere-se a União, Estados e Municípios

Resende (1989) defende que os aspectos ortodoxos da experiência de estabilização brasileira pós-1964 ocorreram na política monetária e creditícia durante os dois primeiros semestres de 1966 e na política fiscal de 1964 a 1966, com o aumento dos impostos e a queda na despesa governamental. Assim, era visível na experiência brasileira a relação entre política

fiscal, monetária e creditícia restritiva, de um lado, e, de outro, a desaceleração da atividade industrial, que teve queda de 4,7% em 1965. O PIB só não decresceu graças à agricultura, que teve um ano muito bom em 1965, apesar dos anos fracos de 1963 e 1964. Já em 1966, o crédito fácil e a capacidade acumulada em três anos de estagnação industrial fizeram com que a indústria tivesse um crescimento de 11,7%. A inflação só passou realmente a cair a partir de 1965, apesar de a indústria ter paralisado já em 1963 e a taxa de expansão monetária ter caído somente em 1966.

O objetivo principal do PAEG, mesmo que houvesse certa preocupação com o desenvolvimento econômico e a correção de algumas distorções do sistema, era o combate à inflação, pois este era entendido como o principal mal que impedia o crescimento da economia brasileira e deveria, desta maneira, ser combatido, para não se tornar um processo incurável e levar a economia nacional à falência. Na medida em que este problema fosse solucionado, retomaria então a economia nacional o ritmo de investimentos privados, impulsionando novamente o sistema e recuperando as taxas de crescimento de outrora.

Desta forma, a economia brasileira apresentou, no período 1964-66, os seguintes resultados:

**Tabela (V) Taxas de crescimento do PIB e inflação – 1964-66**

	1964		1965		1966	
	Prev.	Real	Prev.	Real	Prev.	Real
Crescimento econômico (PIB)	6.0	3.1	6.0	3.9	6.0	4.4
Elevação de preços*	80.0	93.3	25.0	28.3	10.0	37.4

Fonte: Fundação Getúlio Vargas *apud* Martone (1970)

Dados observados: \*Índice de preço ao atacado.

Apesar do sucesso no combate à inflação, a queda não foi tão acentuada como as previstas pelo Plano, assim como as taxas de crescimento não foram nem perto das esperadas. Porém, segundo Gremaud (1997, p. 182), "a eficácia do PAEG não pode ser avaliada apenas pelo confronto entre as metas e os resultados quantitativos, sendo mais importantes as alterações qualitativas a que se propunha."

A tabela a seguir mostra os principais indicadores macroeconômicos do período 1964-1973:

**Tabela (VI) - Economia brasileira: síntese de indicadores macroeconômicos – 1964-1973**

<b>Indicadores</b>	<b>Médias 1964-67</b>	<b>Médias 1968-73</b>
Crescimento do PIB (% a.a.)	4,2	11,1
Inflação (IGP dez.dez, % a.a.)	45,5	19,1
FBCF (% PIB a preços correntes)	15,5	19,5
Tx cresc X de bens (US\$ correntes, % a.a.)	4,1	24,6
Tx cresc M de bens (US\$ correntes, % a.a.)	2,7	27,5
Balança Comercial (US\$ milhões)	412	0
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	15	-1.198
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,0	1,8

Fonte: Hermann (2005)

De acordo com Martone (1975), uma das causas do fracasso nos objetivos centrais seria um erro no diagnóstico da inflação, que o PAEG interpretara ser de demanda. Está supõe que a comunidade está disposta a gastar mais do que o volume de pleno-emprego permite, sendo o ajuste entre demanda e oferta feito através da alta nos preços. No Brasil, o que causava esta inflação de demanda era o fato de o governo gastar mais do que a sociedade pagava em forma de tributos e o reajuste salarial, que fazia com que os trabalhadores dispusessem de renda maior à contribuição do fator na formação de produto.

Todavia, mesmo com o corte de despesas por parte do governo e o aumento da carga tributária, aconteceu no Brasil um fenômeno paradoxal: taxas de inflação bastante elevadas mesmo com um estado geral de recessão econômica, na qual a capacidade ociosa era visível no sistema produtivo. Desta forma, segundo Martone (1975, p. 82), "importantes tensões inflacionárias, associadas aos custos de produção, foram relegadas na elaboração do Plano e se manifestaram tão logo sua estratégia foi posta em prática."

As empresas repassavam ao consumidor os aumentos de custos ou recorriam ao crédito bancário, dando a falsa impressão de que as pressões de demanda geravam o aumento dos preços. Todavia, com as políticas contracionistas adotadas pelo PAEG, caiu o nível do consumo. Assim, as pressões de custo de produção continuavam a aumentar, fazendo com que as empresas repassem ao consumidor o crescimento dos custos, seja por tensões inerentes ao sistema ou pelas políticas implementadas pelo governo. Assim, enquanto o crescimento da demanda era controlado pelo governo, o lado dos custos permanecia inalterado, gerando um círculo vicioso de aumento de custos e preços.

Enquanto o governo aumentava a receita tributária em 45% e cortava os gastos em 8%, diminuindo assim o déficit orçamentário e reduzindo a renda do setor privado, o reajuste dos preços e tarifas de bens e serviços de empresas públicas (que levaria a uma "inflação corretiva", necessária para ajustar a receitas destas empresas com o aumento da inflação) ampliava certas tensões de custos no setor privado, já que estes serviços e bens reajustados eram de grande importância para formação dos custos das empresas privadas. Além disso, o aumento da carga tributária (45%, muito substancial para apenas três anos), bem como o fraco corte do gasto público (apenas 8%, muito fraco para conter todos os problemas do setor público) contribuiu para haver maior pressão sobre os custos e os preços.

Ou seja, segundo Martone (1975), todas essas tensões acumuladas do lado dos custos, somadas com o controle de preços industriais imposto às empresas e o nível de demanda contraído pela política fiscal agressiva do Governo Federal, causaram a recessão econômica do período, sem que a inflação caísse de maneira substancial. Quando a recessão se encontrava em seus pontos mais baixos, o governo, para evitar o aprofundamento da crise, liberalizava sua política monetária e injetava na economia novos meios de pagamentos, melhorando assim

o nível de atividade e a liquidez do sistema. Mas, uma vez superada a crise, voltava o controle dos meios de pagamentos, iniciando-se desta forma nova crise e assim sucessivamente.

Importante destacar que, com a emissão de meios de pagamentos controlada, o setor externo passou a ter grande parte da responsabilidade pelo aumento da oferta de moeda. Isto ocorria porque, para sanear o balanço de pagamentos, o governo iniciou uma política de estímulo às exportações, aumentando assim as mesmas e contraindo as importações, devido a recessão interna por que passava a economia. Assim, ocorriam altos saldos positivos na balança comercial, que obrigavam o Governo Federal a emitir para realizar a conversão das cambiais de exportação e levando a grande acúmulo de reservas internacionais.

Com relação ao não alcance das metas de crescimento (6%), Martone (1975) destaca que, num período de contenção inflacionária, não é de se esperar que o nível de investimento aumente nas primeiras etapas. Todavia, passado um primeiro momento e tendo em vista um aumento no investimento, não há razão teórica para o crescimento não ocorrer. Mas isto não ocorreu na economia brasileira no período do PAEG, pois a economia não tinha uma posição que motivasse a realização de novos investimentos.

De acordo com Martone (1975), é difícil prever os motivos que levaram à queda do crescimento. Um destes motivos lembra que novos investimentos só ocorreriam em caso da economia estar próxima do pleno-emprego, de tal forma que o crescimento da demanda só possa ser atendido em caso de novos investimentos, não ocorrendo em caso de haver capacidade ociosa nas empresas.

Isto levaria, novamente, ao fracasso da política de crescimento econômico devido ao erro do PAEG no diagnóstico da inflação, que era considerada de demanda e que bastava conte lá para que a economia voltasse ao ponto de pleno-emprego e retomasse o nível de investimento necessário para crescer. Todavia, com o controle do nível da demanda agregada, que levava à existência de capacidade ociosa, e a manutenção dos problemas de aumento dos custos, as empresas passavam por uma situação precária de liquidez, o que as levava a depender de financiamento. Porém, a rígida política creditícia imposta pelo governo fazia com que o sistema bancário não atendesse essas necessidades de financiamento, recorrendo as

empresas a outros intermediários financeiros e com isso pagando juros maiores e aumentando ainda mais os custos. Ainda, o maior lançamento de títulos da dívida pública no mercado de capitais, a taxas atrativas, desviava a poupança privada para o setor público e cortava, assim, uma das fontes de financiamento de aumento de capital das empresas.

Em suma, além de não terem sido criados estímulos necessários para a retomada dos investimentos, através da manutenção de alto nível de atividade interna e de um ambiente geral de recuperação, o PAEG ainda agravou alguns fatores pelo lado dos custos de produção e fechou alguns canais importantes para o financiamento do setor privado, sendo impossível, dessa forma, que viesse a aumentar o nível de investimento da economia.

Hermann (2005) defende que as pressões inflacionárias de demanda e de custos foram efetivamente combatidas com política monetária, fiscal e salarial restritivas. Todavia, o sucesso do PAEG foi comprometido pelos aumentos atribuídos a outros custos básicos, como impostos, tarifas públicas, câmbio e juros, além da criação da correção monetária para ativos e contratos em geral, que dificultava o controle da inflação.

Na prática, o que ocorria era um mecanismo de seleção de custos: alguns deveriam ser comprimidos (salários reais) para conter a inflação, enquanto outros deveriam ser preservados (receita do governo, tarifas das empresas estatais e rendimentos financeiros), ou até mesmo reajustados: “Assim, além da função original de combate à inflação, a política de ‘controle’ de custos do PAEG cumpriu outras funções macroeconômicas, contribuindo para o ajuste fiscal e externo da economia.” (Hermann, 2005. p. 81).

Martone (1975) destaca que, apesar das contradições internas das políticas implementadas, o PAEG representou uma mudança de mentalidade das autoridades governamentais, levando pela primeira vez a sério o combate à inflação. Apesar dos três anos de paralisação do crescimento econômico, o PAEG foi de grande utilidade na correção do processo inflacionário, sem que para isso tivesse ocorrido estagnação econômica.

Resende (1989), por sua vez, relata os custos para a economia brasileira da política de estabilização do PAEG. Segundo ele, o principal impacto que deveria ser analisado seria sobre a taxa de desemprego, porém as estatísticas sobre o período não são suficientes para uma

avaliação definitiva. Com relação à indústria, ele afirma que a política monetária restritiva atingiu especialmente o pequeno e médio empresário, com destaque para as perdas nos ramos de vestuário, alimentos e construção civil, este último sendo um setor intensivo em mão-de-obra não-qualificada, tendo assim as perdas deste setor um caráter altamente regressivo.

Analisando as despesas públicas, Resende (1989) avalia que, apesar de ser difícil de precisar os impactos da política fiscal brasileira na economia brasileira, podem-se tirar algumas conclusões de acordo com os gastos dos ministérios. O Ministério da Viação e Obras Públicas, que teria um maior impacto sobre a atividade econômica em geral, teve a maior queda na participação da despesa. Já o Ministério da Defesa foi o que apresentou uma maior elevação nas despesas da União, indo de 5,8% para 10,4%. A Previdência Social teve queda de 7%, em 1965, para 5,5% em 1967, com claros indícios sobre as prioridades do governo da época.

Como adaptações ao novo quadro institucional, Singer (1989) *apud* Gremaud (1997) diz que o Plano tentava adaptar o marco institucional brasileiro ao novo estágio desenvolvimento econômico, bem como a um novo cenário político e a uma nova inserção internacional da economia brasileira. Oliveira (1989) *apud* Gremaud (1997, p. 182) destaca que esta adaptação significava "preparar o terreno para avançar a acumulação sem romper com o sistema e com a essência do modelo econômico até então vigente. O sentido do PAEG, (...), foi o de preparar as bases institucionais para um processo de concentração do capital que vinha se dando caoticamente."

Singer (1989) *apud* Gremaud (1997) diz que o arrocho salarial foi o elemento central da política de estabilização, mas também ocorreram importantes mudanças na relação capital-trabalho. Segundo ele:



“A política salarial posta em prática de 1964 em diante tem sido quase sempre analisada do ponto de vista de seu efeito sobre os níveis de salário real. (...) Este tem sido o uso 'conjuntural' da política salarial: combater surtos inflacionários por meio da chamada 'contenção' dos salários. Mas, num exame de mais longo prazo, importa assinalar que a política salarial, combinada com as demais medidas acima assinaladas, provocou uma mudança qualitativas nas relações de trabalho: maior subordinação do trabalhador à disciplina da empresa, maior dependência face às autoridades patronais, sindicais, policiais, etc., e menor atenção às necessidades do trabalhador. (...). Esta 'paz social' foi, como não podia deixar de ser, devidamente aproveitada pelas firmas para aumentar a produtividade do trabalho. Assim, a notável disciplina imperante permitiu a muitas empresas elevar ao máximo a intensidade do trabalhador.” (Oliveira, 1989, p 79-81, *apud* Gremaud, 1997, p. 182).

A necessidade de controle da demanda para combater à inflação impôs grandes perdas às classes trabalhadoras (em razão da regressividade do sistema tributário, da política salarial e da alteração nas relações trabalhistas), bem como a pequenas e médias empresas, que tiveram alto nível de falência no período pós-Golpe, devido principalmente à contenção do crédito, já que elas não possuíam porte para recorrer ao crédito externo, nem para se aproveitarem dos subsídios fiscais e creditícios.

Cabe destacar também que as políticas de estabilização do PAEG e, principalmente, as reformas institucionais realizadas pelo Plano, como a possibilidade de arrecadação com os títulos públicos e a reforma fiscal, possibilitaram ao governo adquirir uma massa de recursos para o financiamento do Estado, o que contribuiu para a economia brasileira voltar a crescer, no período do Milagre Brasileiro (1968-1973). Desta forma, destacam-se especialmente as reformas que garantiram poupança compulsória, como o FGTS, PIS e IR, ou não, como a caderneta de poupança. Através destas, de uma hora para outra, o governo adquiriu recursos para financiamento das dívidas públicas e também para investimentos. Assim, parcela do excedente capitado pelo Estado voltava ao setor privado por meio de incentivos fiscais e subsídios e outra parte voltava intermediado pelo sistema financeiro público, enquanto o sistema financeiro privado nacional dinamizava a circulação de mercadorias com recursos de curto prazo.

Com relação ao financiamento externo, o recurso ao endividamento e o Acordo de Garantias possibilitaram a repatriação do capital e o retorno de excedente gerado pelas multinacionais ao circuito internacional, sendo este forte estímulo para o investimento externo no Brasil. Esse influxo de capitais iniciou-se em 1966 e se baseava basicamente em empréstimos das multinacionais às suas filiais, já que, com a Instrução 289, as empresas estrangeiras passaram a ter grande facilidade no acesso ao crédito externo: 44,2% dos empréstimos foram adquiridos por empresas de propriedade estrangeira, 46,4% por empresas públicas e apenas 6,5% por empresas nacionais (Resende, 1989, p. 223-224).

De acordo com Gremaud (1997, p. 183), o quadro institucional brasileiro, com o fim da fase inicial de industrialização e com a necessidade de maiores recursos de capital, adaptou-se a um novo contexto de desenvolvimento econômico. Com isso, as reformas realizadas pelo Plano foram de vital importância nesse contexto, tendo a reforma financeira consolidado o Estado como catalisador de poupança e permitido a dinamização da circulação de duráveis e a reforma nas relações internacionais, vindo a facilitar o retorno de capital estrangeiro à esfera internacional, de modo a atraí-lo para dentro do país. Assim, "o terreno estava preparado para uma nova fase de crescimento, mas contendo os germes que causariam novos problemas futuros: excludência, novo tipo de dependência internacional e estrutura de financiamento que só funcionaria em condições bastante específicas."

Por fim, muito se discute se o PAEG teria sido ou não um programa de característica ortodoxa. De acordo com Resende (1989), um programa de estabilização ortodoxo é aquele em que a inflação é vista simplesmente como causa de uma excessiva expansão de moeda e crédito (superior à demanda real de moeda por parte dos agentes econômicos). Importante lembrar que, de acordo com a Teoria Quantitativa da Moeda, a moeda é neutra, não afetando o nível de produto ou a taxa de crescimento da economia. Sendo assim, o PAEG teria sido um Plano ortodoxo?

A princípio, o Plano tem como ideia central o equilíbrio das contas públicas, política fiscal e monetária restritiva, saneamento das dívidas, preocupação excessiva com a inflação, o que levaria a crer que é um Plano totalmente ortodoxo. Porém, o Plano manteve demasiada preocupação com as taxas de crescimento e admitia alguma tolerância à inflação, sendo a

mesma combatida de maneira gradual. Além disso, houve adoção de incentivos fiscais, maior aumento de tributação do que queda nos gastos do governo e intervenção nos salários (lei salarial), o que permite concluir que o PAEG não foi totalmente ortodoxo, ou seja, elementos heterodoxos também se fizeram presentes em sua concepção e implementação.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar as principais medidas de combate à inflação e reformas institucionais realizadas pelo Plano Trienal e pelo PAEG no Brasil na primeira metade da década de 1960, bem como as causas que levaram ao fracasso do primeiro e o relativo sucesso do segundo, mesmo que abaixo do estimado, no combate ao processo inflacionário pelo qual passava o país no período.

No começo da década de 1960, a economia brasileira vinha de um período de grande euforia do período 1957-61, apresentando taxas de crescimento do PIB com média de 6,9% ao ano. Apesar disso, a inflação começou a crescer de forma bastante acelerada, chegando a atingir a taxa recorde de 52% em 1962. Consequentemente, o PIB começou a decair nos anos seguintes, fazendo com que o país necessitasse de uma forte política de combate à inflação por parte do governo.

Todavia, o período foi marcado por forte crise política, o que dificultava a ação do governo para conseguir aplicar as medidas de restrição que viessem a diminuir o avanço do processo inflacionário. Foi nesse contexto que foi elaborado o Plano Trienal.

A instabilidade política do período contribuiu para o golpe militar de 1964, o que fez com que o país mudasse para um sistema ditatorial. Com a instabilidade política controlada pelas políticas de austeridade adotadas, foi elaborado o PAEG como forma de conter o processo inflacionário.

Ambos os Planos interpretavam a inflação brasileira como uma inflação de demanda, gerada pelos excessivos gastos públicos e o reajuste salarial. Além disso, eles também propunham um combate gradualista à mesma, para não ameaçar o ritmo da atividade produtiva e evitar uma forte crise recessiva. Dessa maneira, ambos os Planos previam a manutenção de altas taxas de crescimento, mesmo em uma fase de estabilização e de controle de gastos.

Tanto o Plano Trienal como o PAEG apontavam a necessidade de reformas institucionais no Brasil que permitissem a continuidade do desenvolvimento após o fim da

crise. Porém, enquanto o PAEG propunha uma reforma conservadora, sem ferir as estruturas sociais brasileiras, o Plano Trienal apontava mais para a necessidade de reformas de base no país, como reforma agrária e educacional, dando ênfase a diminuição da notória desigualdade de renda entre as classes e as regiões.

No entanto, o fato que mais diferenciava os Planos era a situação política de em que foram elaborados. O Plano Trienal foi formulado em uma situação caótica, com diversas crises entre os mais variados setores da sociedade. Dessa maneira, por mais que o governo João Goulart se esforçasse para implementar políticas de contenção, as pressões sociais faziam com que logo essas políticas fossem abandonadas para que o governo conseguisse se manter no poder. Já com o golpe de 1964 e a ditadura militar estabelecida, o governo conseguiu através do PAEG realizar as políticas contracionistas necessárias para o controle da inflação, já que através da força conseguia calar os mais diversos setores da sociedade.

Assim, graças à política de estabilização e às reformas institucionais do PAEG, juntamente com a força ditatorial do regime autoritário, uma política econômica voltada ao crescimento e a capacidade ociosa herdada desde a era JK, a economia brasileira conseguiu finalmente voltar a crescer a partir de 1967, entrando no período do "Milagre Brasileiro". Já a contribuição do Plano Trienal acabou sendo mais no sentido de estabelecer pré-condições para uma ação de planejamento que viesse a obter mais sucesso no futuro, com maior conhecimento da realidade brasileira e da utilização dos instrumentos de política econômica.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. de P. Inflação, estagnação e ruptura: 1961 -1964. In ABREU, M de P. . **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

\_\_\_\_\_. **A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-65**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1971.

CAMPOS, R. de O. e SIMONSEN, M.H. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1974.

FONSECA, P.C.C. Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. In: **Anais do XXXI Encontro Nacional da ANPEC/SEP**. Porto Seguro, 2003b[CD]

\_\_\_\_\_; Monteiro, S.M.M. Credibilidade e populismo: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. In **Anais do XXX Encontro Nacional de Economia**. Nova Friburgo: Anais da ANPEC, 2002.

FURTADO, C. **Brasil: A construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **Análise do "modelo" brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1972.

GREMAUD, A. P. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

HERMANN, Jennifer. Reformas, endividamento externo e o "Milagre Econômico" (1964-73). In: GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LAGO, P.A.C. A retomada do crescimento e as distorções do "Milagre": 1967-1973. In: ABREU, M.P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

LEFF, N.H. **Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947-1964**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

MACEDO, R. B.M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65). In: LAFER, B.M. (org). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

MARQUES, R.M; REGO, J.M. **Economia brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

MARTONE, C.L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In LAFER, B.M. (org): **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

MIGLIOLI, Jorge. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MONTEIRO, S.M.M. **Política econômica e credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart**. Porto Alegre, 1999. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PASTORE, Affonso Celso. Avaliação crítica da reforma tributária de 1965. **Problemas brasileiros**. São Paulo: abril de 1982.

PELÁEZ, C.M. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1987.

RESENDE, A.L. A política brasileira de estabilização: 1963/68. **Política e planejamento econômico**: v.12, nº 3, 1982.

\_\_\_\_\_. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M.P. **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ROSSETI, J. P. **Política e programação econômicas**. São Paulo: Atlas, 1987. 7ª Edição

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de após-guerra. **Revista de Economia Política**. São Paulo, Brasiliense, v.2, n.6, abr-jun/1962.

SIMONSEN, M.H. **A experiência inflacionária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPES, 1964.

\_\_\_\_\_. **A indústria e o Plano Trienal**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia, v.16, n4, dez. 1962.

\_\_\_\_\_. A inflação brasileira: lições e perspectivas. **Revista de Economia Política**, vol. 5, nº4,out-dez., 1985

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1979.

\_\_\_\_\_. **Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)**. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1988.

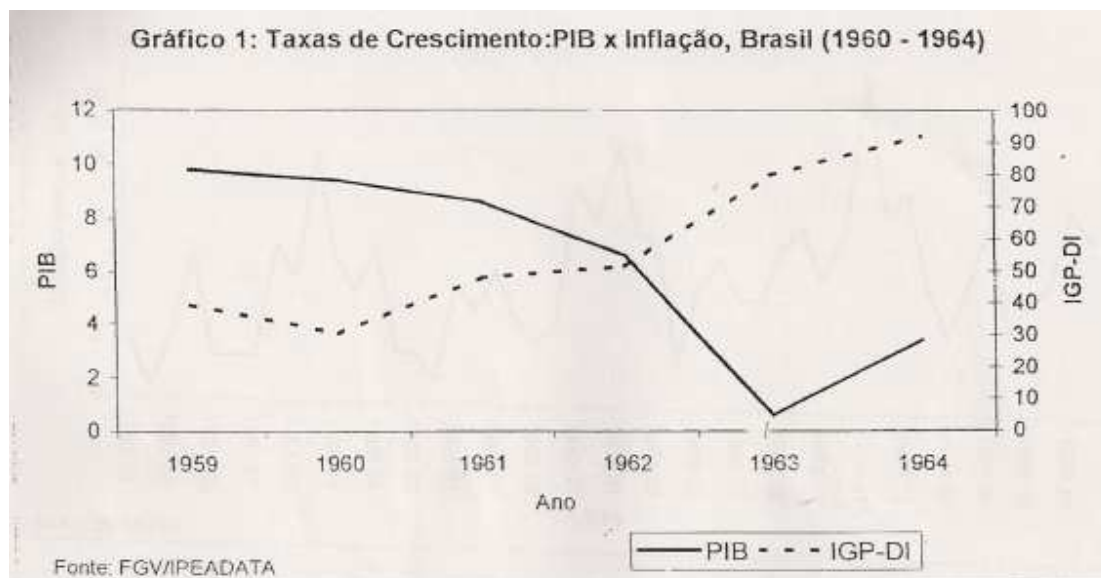
TAVARES, M.C. **O grande salto para o caos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1975.

\_\_\_\_\_. e SERRA, José. Mais além da Estagnação: Uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In: TAVARES, M.C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VIANNA FILHO, L. **O Governo Castelo Branco**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1976.

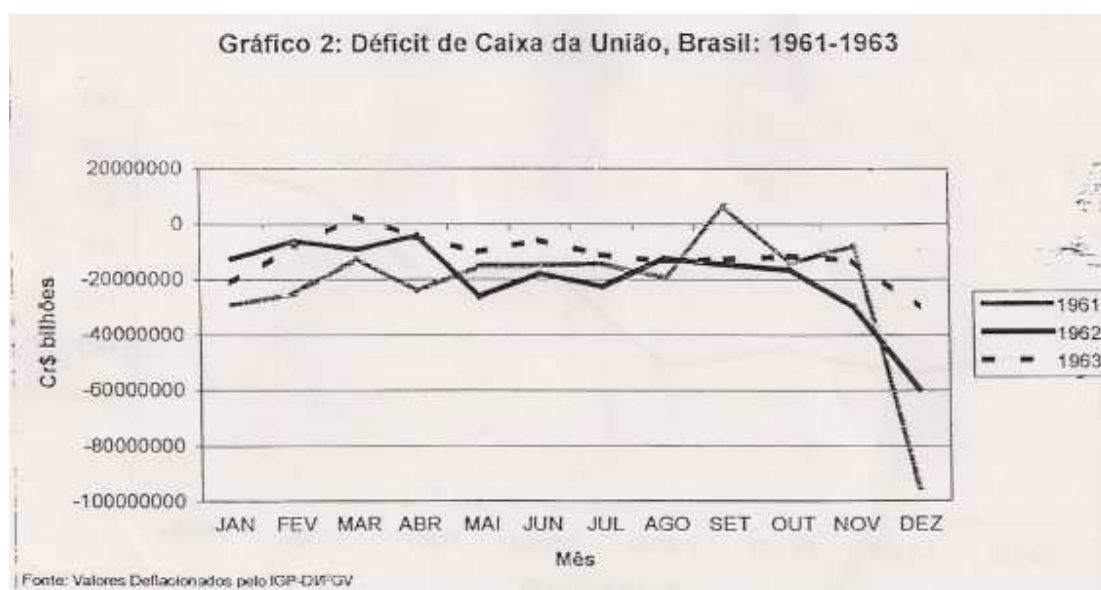


## ANEXO A



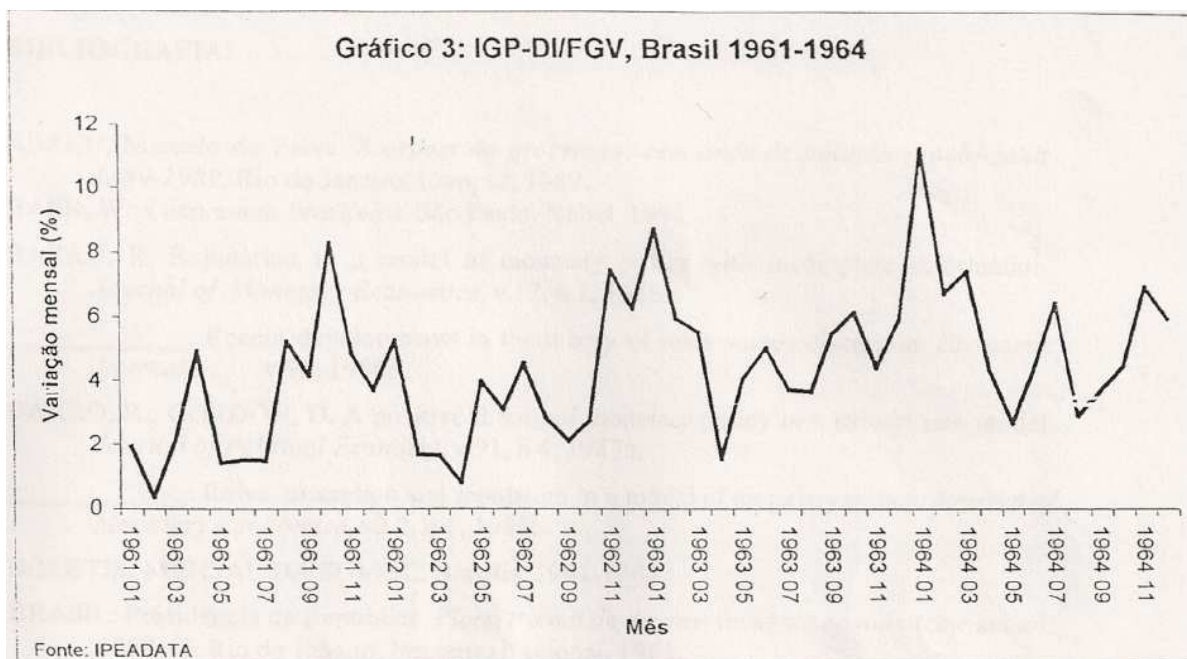
Fonte: Fonseca (2003b)

## ANEXO B



Fonte: Fonseca (2003b)

## ANEXO C



Fonte: Fonseca (2003b)

## ANEXO D



Fonte: Fonseca (2003b)