

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO DE RIBEIRÃO PRETO
ECONOMIA

FERNANDO WATANABE BATARRA

O PAEG E O “MILAGRE ECONÔMICO” BRASILEIRO

RIBEIRÃO PRETO

2010

FERNANDO WATANABE BATARRA

O PAEG E O “MILAGRE ECONÔMICO” BRASILEIRO

Monografia apresentada ao curso de Economia da Faculdade de Economia e Administração de Ribeirão Preto, como requisito para conclusão do curso de Economia, orientado pelo Prof. Dr. Márcio Bobik Braga.

RIBEIRÃO PRETO
2010

FICHA CATALOGRÁFICA

Batarra, Fernando Watanabe

O PAEG e o “Milagre Econômico” Brasileiro.

Ribeirão Preto, 2010.

59 p. : il. ; 30cm

Monografia de Conclusão de Curso, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Economia brasileira.

Orientador: Braga, Márcio Bobik.

1. Reformas Institucionais. 2. Programa de Ação Econômica do Governo. 3. Inflação. 4. Década de 1970. 5. Falhas Institucionais.

Resumo: Com base em alguns trabalhos de autores bastante importantes na história da economia brasileira, o trabalho analisa quais foram as consequências causadas pelas reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Discute quais foram as reformas e, de forma qualitativa, detecta a reforma que teve maior importância para ser alcançado o “milagre” econômico brasileiro na década de 1970. Além disso são utilizados gráficos e tabelas para comprovar os dados obtidos nos textos dos principais autores em que se teve embasamento teórico. É realizada também uma análise do período posterior ao PAEG conhecido como “milagre econômico” brasileiro em seu apogeu e em sua decadência. O presente estudo ainda poderá ser utilizado como base para que os governantes do Brasil possam revisar o funcionamento das instituições do país e, com base nas reformas iniciadas pelo PAEG, mudarem diversos fatores que tornam ineficiente a economia brasileira devido suas grandes falhas institucionais.

Palavras Chave: Reformas Institucionais. Programa de Ação Econômica do Governo. Inflação. Década de 1970. Falhas Institucionais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
CAPÍTULO I – O Brasil antes do PAEG.....	09
1.1 Governo Juscelino Kubitschek (1956 – 1960).....	09
1.2 Governo Jânio Quadros (1961).....	11
1.3 Governo João Goulart (1961 – 1964) e o Plano Trienal.....	11
CAPÍTULO II – O PAEG.....	14
2.1 Medidas do governo Castelo Branco.....	14
2.2 Os principais problemas na economia brasileira no início da década de 1960.....	16
2.2.1 Problemas no sistema financeiro.	16
2.2.2 Problemas na arrecadação dos impostos.....	17
2.2.3 Necessidade de nova política salarial.....	17
2.2.4 Política externa abalada.....	18
2.3 Reformas institucionais realizadas.....	19
2.3.1 A reforma no sistema financeiro.....	20
2.3.2 Política salarial.....	24
2.3.3 A reforma tributária.....	27
2.3.4 Política externa.....	30
2.3.5 Fim do nacionalismo.....	33
CAPÍTULO III – O “milagre econômico” brasileiro.....	35
3.1 Panorama da economia no período 1967-1973.....	35
3.2 O governo Costa e Silva (1967 – 1969).....	39
3.3 Governo Emilio Médici (1969 – 1974).....	43
CAPÍTULO IV - Interpretações do milagre, a crise do petróleo e o consequente fim do milagre e a opção brasileira para crise externa.....	48
4.1 Confronto de idéias: Simonsen X Celso Furtado.....	48
4.2 O último ano do governo Médici e a crise do petróleo.....	50
4.3 O governo Geisel.....	52
4.4 As opções do Brasil e o II PND.....	52
CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

INTRODUÇÃO

Nos anos anteriores ao Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), houve diversas tentativas frustradas de combate ao surto inflacionário iniciado, principalmente no governo de Juscelino Kubitschek. No governo de Jânio Quadros, pouco se pôde fazer, já que ficou na presidência somente por alguns meses. Já com João Goulart, a inflação explodiu. Junto com este presidente, vieram as tensões políticas e conseqüentemente um golpe militar, pelo qual colocou no poder Castelo Branco, que iniciou as importantes reformas institucionais denominadas de PAEG. As reformas aliadas ao ambiente econômico internacional propiciaram o grande crescimento econômico visto nos governos de Costa e Silva e Médici, fato que levou a todos a acreditarem que o país passava por um “milagre econômico”.

O objetivo geral do estudo será verificar quais foram os fatores determinantes do “milagre econômico” brasileiro, tais como o plano de ação econômica do governo (PAEG) e suas reformas institucionais, o cenário externo extremamente favorável e a política macroeconômica do período. O objetivo geral deve ser alcançado por meio de uma análise das políticas que se mostraram mais eficientes do ponto de vista do crescimento da economia e do combate à inflação e por meio de um breve paralelo entre as visões de Mário Henrique Simonsen e Celso Furtado verificar as visões desses autores a respeito das causas e efeitos do “milagre econômico” brasileiro. Especificamente será estudado o conjunto de reformas econômicas, as quais se tornaram base para modificar as instituições brasileiras e transformá-las eficientes.

O problema a ser investigado será de natureza analítica com o objetivo de descrever o período anterior ao crescimento acelerado do presidente brasileiro do período da ditadura Costa e Silva e Médici. Além disso, será realizada uma breve análise a respeito das causas e conseqüências do período por autores conceituados como Celso Furtado e Mário Henrique Simonsen. Levanta-se a seguinte questão para se poder chegar a uma sólida conclusão: o que pesou mais para o assim chamado “milagre econômico”, as reformas institucionais executadas por Castelo Branco, as medidas econômicas tomadas pelo governo militar ou o cenário externo favorável?

As execuções do período do PAEG mostram que é possível melhorar as instituições de maneira a trazer maior equidade. O presente estudo poderia ajudar na melhoria das instituições brasileiras que, no período atual, estão atrasadas e ineficientes, com impostos em

cascata e excesso de gastos governamentais, o que a economia brasileira pouco competitiva perante a outros países.

No capítulo I será realizada uma rápida análise dos governos Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. No segundo capítulo serão analisados os problemas na economia brasileira em 1964 e quais foram as reformas adotadas para melhoria na economia. No capítulo III será analisado o período de ouro da economia brasileira, o período do “milagre econômico” e além disso será realizada uma comparação da visão de Simonsen e Furtado. No último capítulo será visto o período de turbulência da economia brasileira após o primeiro choque do petróleo, e como o governo brasileiro enfrentou essa crise.

CAPÍTULO I – O Brasil antes do PAEG

O governo de Juscelino Kubitschek foi bastante importante do ponto de vista de desenvolvimento, mas deixou como herança aos governos Jânio Quadros e João Goulart problemas para que pudessem dar continuidade à sua política desenvolvimentista, já que a inflação foi deixada por Juscelino a níveis bastante elevados. O presente capítulo tem como objetivo montar um panorama da economia brasileira no período anterior ao golpe militar e às reformas que ocorreram após 1964, para que seja realizada uma análise fundamentada dos motivos que levaram às mudanças na economia brasileira. Os problemas dos três governos citados e suas tentativas de saídas serão o tema do capítulo I.

1.1 Governo Juscelino Kubitschek (1956 – 1960)

Juscelino Kubitschek de Oliveira, conhecido como JK, governou o Brasil entre os anos de 1956 e 1960, e havia sido prefeito da cidade de Belo Horizonte na década de 1940 e governador do Estado de Minas Gerais na década de 1950. Desde a república velha representada por Artur Bernardes o país não tinha um presidente civil que cumprira seu mandato por inteiro, fato realizado por Juscelino.

O governo Kubitschek marca a transição do Brasil tradicionalmente agrário e socialmente atrasado para um futuro industrial e urbano. Para isso, o então presidente da república lançou o Plano de Metas, com o lema de “cinquenta anos em cinco”, e propiciou ao país o apogeu do desenvolvimentismo. No período houve forte avanço no processo de substituição de importações com os vultosos investimentos nas áreas de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. Tais investimentos se basearam no fechamento da economia ao setor externo por meio de tarifas protecionistas e pelo sistema cambial que protegia a importação de insumos básicos e bens de capital. Todos os investimentos tinham como meta base a construção da cidade de Brasília, que se tornaria então a capital federal brasileira, além de eliminar os pontos de estrangulação da economia brasileira. Foi com JK que a indústria automobilística se fortaleceu no Brasil e passou a ser um grande setor industrial brasileiro, o qual teve ingresso de multinacionais e impulsionou a construção de grandes rodovias, como é o caso da Rodovia Régis Bittencourt e da Rodovia Fernão Dias, em detrimento do transporte ferroviário. Além disso, promoveu a construção de siderúrgicas e

hidrelétricas, estas que têm exemplo em Furnas, que teve a construção iniciada em seu governo e concluída somente anos depois, em 1963.

Com relação ao financiamento, metade era público e a outra parcela era dividida em recursos privados e agências de crédito nacionais.

Tabela 1.1		
Indicadores Macroeconômicos - 1955 - 1961 (% ao ano)		
Período	Indicador	
	Base monetária	IPC
1955	17,46	18,44
1956	16,59	26,46
1957	19,55	13,74
1958	24,02	22,60
1959	29,05	42,70
1960	33,31	32,20
1961	52,35	43,51
Fonte: BCB Boletim/FIPE		

Pelo fato do não planejamento do governo para novas fontes de financiamento, houve necessidade da expansão monetária, como pode-se notar na Tabela 1.1. A quantidade de papel moeda emitida na economia saltou de 16,59% no ano de 1956 para 33,31% em 1960. Essa expansão monetária deve-se ao fato da não possibilidade da elevação da tributação nem da emissão de títulos da dívida. A primeira alternativa não era possível pois a estrutura tributária era muito ultrapassada, e assim, a arrecadação não teria substancial aumento no curto prazo. Já a emissão de títulos da dívida esbarravam na lei da usura, que proibia taxas de juros nominais superiores a 12% a.a.. Isso tornava a aplicação nesses títulos pouco lucrativa, já que a inflação no período situava-se em patamares elevados. Sobrou ao governo aumentar o déficit público para possibilitar a execução do plano, com financiamento por meio da emissão de moeda, que é um instrumento que tem explosivo poder sobre o aumento de preços. Ainda de acordo com a tabela 1.1, entre os anos de 1957 e 1959 a inflação mais que triplicou, passando de 13,74% em 1957 para 42,70% em 1959. Os instrumentos de aumento do imposto e da emissão de títulos foram liberados somente após as reformas do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) no período de 1964-1967. Juscelino Kubitschek deixou como herança para o governo seguinte alta taxa de inflação. Por outro lado, o presidente

deixou o mandato com alto crescimento do produto, um forte ponto positivo que o tentava a pensar em seu retorno em 1965, já que na época não era possível a reeleição.

1.2 Governo Jânio Quadros (1961)

Jânio da Silva Quadros, foi prefeito da cidade São Paulo na década de 1950 e governador do Estado ainda na etapa final da década de 1950. Utilizou como lema de sua campanha uma “vassourinha” que serviria para “varrer” a corrupção que, segundo Jânio, assolava o país. Seu mandato a presidente da república, que deveria ocorrer entre os anos de 1961 e 1966, não teve um ciclo concluído e governou o país entre janeiro e agosto de 1961. No final do seu governo, foi marcado politicamente pelo fato de ter condecorado Ernesto Che Guevara, que era um guerrilheiro argentino e um dos homens que ajudaram Fidel Castro na Revolução Cubana, revolução esta que terminou por implantar o regime socialista em Cuba. Como medida econômica, lançou um pacote de medidas ortodoxas, como a desvalorização do câmbio, a unificação do mercado de câmbio, a contenção do gasto público, a redução de subsídios às importações e a política monetária contracionista, com o objetivo de estabilização do país e a recuperação do crédito externo. Todavia, após pouco mais de seis meses no governo, o então presidente renunciou, em uma época em que seu vice-presidente, João Goulart, estava em visita à China comunista, fato que tornou a posse de seu vice presidente ainda mais complicada.

1.3 Governo de João Goulart (1961 – 1964) e o Plano Trienal

Após uma longa discussão política a respeito da tendência comunista do futuro presidente, João Belchior Marques Goulart, o Jango, assumiu o comando do país, mas com poderes reduzidos após a instituição do sistema parlamentarista e tendo como primeiro ministro, Tancredo Neves, com o poder de fato. João Goulart já havia ocupado o cargo de Ministro do Trabalho no governo de Getúlio Vargas em 1953, além de ter sido o vice presidente da república no governo de Jânio Quadros. Ficou no governo com poderes reduzidos de 1961 até 1963, fato que tornou a política econômica e fiscal não muito consistentes, o que conseqüentemente levou a uma elevação no ritmo de crescimento dos preços.

Em 1963, após um plebiscito, João Goulart tornou-se presidente. Pode então, com amplos poderes, anunciar o Plano Trienal, com liderança de Celso Furtado, membro da Comissão Econômica Para a América Latina, a CEPAL. Esta comissão formou pensadores, mais tarde conhecidos como “estruturalistas” e tinha idéia comum à escola história alemã de crítica ao liberalismo econômico. De acordo com a obra de Rodrigo Medeiros (2006), “Teoria econômica e desenvolvimento na América Latina: revisitando o estruturalismo”, Celso Furtado rebuscou idéias de Raúl Prebisch para introduzi-las nas idéias cepalinas, tais como: “(1) o desenvolvimento desigual do capitalismo em escala global; (2) a crítica à teoria do comércio internacional da economia neoclássica; (3) e a visão hierárquica das relações comerciais entre o centro e a periferia do sistema econômico mundial”.

O projeto de Furtado e sua equipe surgiu como tentativa de “interpretar as aspirações econômico-sociais mais imediatas da coletividade brasileira, fixando-as como objetivos do Plano” (LAFER, 1987, p. 52). Os principais objetivos e execuções desse plano eram:

- a recuperação do crescimento econômico que era predominante no período de Juscelino Kubitschek para uma taxa compatível com possibilidade de melhoria de vida do cidadão brasileiro;
- a contenção do processo inflacionário que neste período, de acordo com informações do IPEADATA, chegou a 6,52% ao mês em janeiro de 1963, mês este que iniciou-se o plano com característica de combate ao aumento dos preços por meio de política monetária e fiscal restritivas, fato que causou espanto aos analistas por não ter aspectos heterodoxos. Possivelmente a ortodoxia de Furtado tinha o objetivo de “obter apoio do FMI e do Banco Mundial para equacionar as necessidades de financiamento do balanço de pagamentos (ABREU, 1995, p. 29); A política fiscal executada por meio da redução do déficit público e a política monetária procurava manter o ritmo de crescimento dos preços à mesma proporção do PIB”;
- correções na distribuição de renda por meio do aumento dos salários reais dos trabalhadores.

O período inicial de tal governo tinha um clima de liberdade que propiciava reivindicações por parte dos trabalhadores. Dessa forma, uma política antiinflacionária era dificultada se fosse com base em diminuição dos salários dos trabalhadores.

O plano falhou ao diagnosticar que o país conseguiria manter o ritmo de crescimento ainda com a economia fechada e com a continuidade das indústrias de substituição de importações. Alguns autores não admitem essa falha, já que anos adiante no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) houve um aprofundamento da política de substituição de importações e, de certa forma, houve um êxito nesse aprofundamento.

Possivelmente somente um objetivo desse plano foi bem sucedido, que foi o início de um planejamento do país, para que em poucos anos haja uma transição com a finalidade de introduzir “técnicas mais eficazes de coordenação das decisões” (LAFER, 1987, p. 54),. Outros objetivos, que também eram importantes, não foram alcançados, como o combate à inflação devido a uma política salarial pouco rígida, “provavelmente pelo receio de hostilizar parte das forças políticas que então apoiavam o Governo” (LAFER, 1987, p. 58), o aumento dos bens de consumo que tiveram os subsídios cortados durante o Plano de Celso Furtado e a taxa cambial, fatores que impediam a contenção da elevação dos preços originária de custos. Todavia, o insatisfatório crescimento econômico e o problema no balanço de pagamentos no ano de 1963 levaram o presidente João Goulart a abandonar o plano. Com isso, foram restabelecidos os subsídios e o salário com taxas de aumento superiores às taxas de inflação, ou seja, havia um aumento do salário real na economia.

Neste período final do Governo João Goulart, a inflação era um problema que preocupava os economistas da época. Existem vários estudos que abordam a questão, entre os quais a obra Planejamento no Brasil, de Betty Mindlin Lafer. Economista formada pela Universidade de São Paulo, facultade esta de que foi professora entre os anos de 1964 e 1969, e pós-graduada em antropologia, Lafer (1987, p.72) escreveu que “o plano diagnosticou como causa maior da estagnação o recrudescimento do processo inflacionário a partir de 1959, que chegou a atingir a taxa de 80% de elevação de preços em 1963, ameaçando conduzir o País a um estado incontrolável de hiperinflação”.

Capítulo II – O PAEG

O Brasil da década de 1960 apresentava diversas deficiências que só vieram a ser superadas após as reformas adotadas pelo PAEG. Mário Henrique Simonsen, que escreveu sobre o período em sua obra “A Imaginação Reformista”, foi um profundo conhecedor das maiores deficiências do Brasil. Em grande parte do período militar, que compreendeu o período entre 1964 e 1986, participou ativamente do governo. O autor foi ministro nos governos Geisel e Figueiredo e presidente do Banco Central no governo Castelo Branco, tinha ideais de rigor monetário e era adepto do gradualismo macroeconômico, ou seja, ao desaquecer uma determinada economia, é realizada uma escolha pela política que causa menos perda. Mário Henrique Simonsen observou que existiam algumas falhas institucionais, que impediam que o desenvolvimento brasileiro ocorresse da forma como deveria ser. Essas falhas produziam certas distorções no mercado que a tornava ineficiente, tanto para o crescimento econômico quanto para o combate à inflação, ambos almejados e perseguidos desde o governo de Juscelino Kubitschek.

Com relação ao setor externo brasileiro, Simonsen aponta que houveram alguns fatores que inibiram as exportações brasileiras, tais como: a substituição de importações que houve na grande depressão; taxas de câmbio que não estimulavam as exportações no pós segunda guerra mundial; o não aproveitamento de oportunidades de exportação pelo medo de haver falta do produto no mercado interno e, assim, haver um aumento na inflação; burocracia para exportar. Simonsen aponta que as exportações deveriam ser promovidas para que houvesse possibilidade do desenvolvimento via endividamento.

O objetivo deste capítulo é diagnosticar as falhas que estavam em processo neste período e apontar quais foram as medidas adotadas pelo governo de Castelo Branco para que estas falhas fossem corrigidas e culminassem no “milagre econômico” brasileiro.

2.1 Medidas do governo Castelo Branco

Humberto de Alencar Castelo Branco foi o primeiro presidente brasileiro no regime militar, assumiu o governo em 1964 após o golpe militar sobre o governo de João Goulart. Apoiou general Henrique Lott para que houvesse de fato a posse do então candidato à presidência da república Juscelino Kubitschek, foi chefe de Estado maior do Exército no governo de Jango e foi um dos líderes do golpe militar contra este governo. Apesar de ter sido

um ditador mais “moderado”, Castelo Branco aboliu partidos políticos e proibiu opositores às suas atitudes políticas. Morreu em 1967, vítima de um acidente aéreo, não podendo assim terminar seu mandato.

No governo Castelo Branco houve em um primeiro momento a busca da estabilização da inflação, sem grandes preocupações com respeito ao crescimento econômico, fato inédito em planos anteriores, que buscavam conjuntamente ao combate à inflação o crescimento econômico desde o início da implantação das políticas que eram consideradas necessárias. Desta forma, em um primeiro momento, o governo assume uma posição de reajuste da economia, e não a busca ao crescimento.

Tabela 2.1		
Variação real da base monetária e dos gastos federais (% a.a.)		
Ano	Base monetária	Gastos federais
1962	0,23%	2,25%
1963	-3,25%	0,61%
1964	-10,06%	6,66%
1965	3,80%	9,76%
1966	-10,74%	0,44%
1967	1,09%	12,37%
Fonte: BCB Boletim/IPEA		

A política monetária foi bastante restritiva no ano de 1964, com crescimento da expansão monetária negativa de 10,06%. Apesar de o valor estar em 6,66%, os gastos federais sofreram cortes neste ano. Em um segundo momento, em 1965, o governo continua a adotar política contracionista, porém com tentativa de alcançar crescimento econômico previsto em 6% ao ano em 1965 e 1966. A base monetária neste ano teve expansão de apenas 3,8% e os gastos federais tiveram seus gastos um pouco mais acelerados e chegaram a 9,76%. Pode-se perceber que não existem aqui choques na economia, reafirmando uma posição gradualista da política econômica castelista.

A inflação foi classificada como de demanda, e o desaquecimento da economia era necessário. Levando em consideração o gradualismo econômico nas políticas de combate à inflação, este combate deveria ser implantado em três etapas: a inflação corretiva, para que em um primeiro momento o aumento dos preços ocorresse, porém somente para que os preços não se comprimissem demasiadamente no curto prazo, fato que penalizava os preços que estavam fixados em contratos de longo prazo; desinflação, para reduzir os índices

inflacionários extremamente elevados desde a década de 1950, como pode-se perceber na tabela 1.1; e a estabilidade de preços, em que estes deveriam permanecer constante ao longo do tempo e em um patamar aceitável. O governo então estabeleceu metas de inflação decrescentes.

2.2 Os principais problemas na economia brasileira no início da década de 1960

Os principais problemas apontados pelo autor se encontram no setor financeiro, tributário e trabalhista, e para um melhor desempenho da economia, deveriam sofrer reformas. Mário Henrique Simonsen apontou em sua obra “Imaginação Reformista” alguns problemas que a economia brasileira tinha, mas até então nenhum governo diagnosticou nem corrigiu.

2.2.1 Problemas no sistema financeiro

A “ficção”¹ de uma moeda estável era um grande erro em um período de grande aceleração dos preços. Isso acontecia pois o Governo não reconhecia a perda que a inflação gerava à moeda, fato que seria mais aceitável se o país não enfrentasse níveis tão elevados nos aumentos dos preços. A lei da usura era um dos fatores que indica essa ficção, já que em uma economia com a situação em que se encontrava a brasileira, essa lei não pode ser aplicável sem prejudicar os investimentos e a poupança. Isso porque as taxas de juros reais no período eram negativas, e não eram atrativas ao investidor, tanto doméstico quanto o estrangeiro.

Adicionalmente ao problema da ficção de moeda estável, estava instalada no país uma forte desordem do sistema financeiro, que não possuía um Banco Central e a responsabilidade pela emissão monetária era dividida entre o tesouro nacional, a SUMOC (mais tarde que fora transformado em Banco Central) e o Banco do Brasil. Conforme foi explicado, havia uma combinação entre a lei da usura e a inflação, que se transformaram em um forte desestímulo às poupanças e à limitação de recursos para empréstimos de longo prazo, que inviabilizavam diversos projetos à longo prazo.

¹ Termo utilizado por Simonsen para se referir à incompatibilidade da lei da usura com o nível geral de preços.

2.2.2 Problemas na arrecadação dos impostos

A desordem tributária que ocorria no país, já que a legislação fiscal não era mais adequada à inflação, além de levar à preferência por atrasos dos pagamentos pela falta da correção monetária, pois aquele que atrasava o pagamento de suas contas não tinha nenhuma punição que estimulasse o pagamento em dia. Acresce-se a isso a aplicação de impostos em cascata, que permitia a concentração vertical do processo produtivo, ou seja, uma empresa de um setor se fundia ou comprava empresas de setores estratégicos de sua produção para que não houvesse pagamento diversas vezes para a produção de um determinado material. Com a concentração do processo produtivo, o custo de produção se reduzia não por meio da melhoria de eficiência produtiva, mas sim da economia com impostos.

Contaminava o sistema brasileiro ainda a desordem orçamentária, já que os déficits de caixa da União eram os principais motivos da expansão monetária e da inflação de demanda, ou seja, quando os gastos do governo federal superavam as receitas com impostos, a principal forma de financiamento desses déficits era via emissão monetária, o que de acordo com a teoria quantitativa da moeda, gera inflação. Neste momento o aumento nos gastos do governo não tinha uma contrapartida em aumento nas receitas.

2.2.3 Necessidade de nova política salarial

Desde o governo de João Goulart, os salários nominais vinham sendo elevados sistematicamente, o que causava uma alteração do nível dos preços, elevando-os. Adicionalmente a isso, as relações trabalhistas permitiam que o trabalhador tivesse estabilidade do emprego, devido à Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Essas leis davam ao trabalhador o direito de indenizações bastante onerosas aos empregadores, já que após dez anos de serviço, os trabalhadores dificilmente poderiam ser despedidos, e se a dispensa ocorresse, receberia o dobro da indenização que era normal. Isso levava o empregador a despedir o trabalhador antes dos dez anos de emprego. Já aqueles que trabalhavam por mais de dez anos, recusavam propostas de emprego mais vantajosas, pois perderiam seus benefícios. Pode-se claramente perceber a profundidade das reformas de que o sistema necessitava e que, se bem realizadas, proporcionariam maior rotatividade de empregados nas empresas e maior estímulo do trabalhador em aumentar a produtividade sem o aumento dos salários, e até mesmo em redução do salário como aconteceu com a política

salarial implantada pelos militares em meados da década de 1960. Esse fato levaria a um crescimento econômico com baixo aumento dos preços.

2.2.4 Política externa abalada

Segundo Celso Furtado (1981), após a crise de 1929 houve uma alteração no centro dinâmico da economia brasileira, que passou de exportador para o mercado interno. Iniciou-se assim um forte protecionismo na economia com a política de substituição de importações (PSI). No plano de metas, houve uma expansão da capacidade produtiva existente e implantação de novos setores produtivos, e assim, a PSI ganhou forças para sua continuidade, todavia agora com outro sentido, não mais do estrangulamento externo como após a crise de 1929, mas sim como “fruto de um processo endógeno em que as articulações entre os diferentes setores industriais respondem pelo ritmo de crescimento da indústria e pela própria natureza da industrialização” (GREMAUD, 1997, p. 116). Todavia, no período de Juscelino Kubitschek, foi atraído capital estrangeiro e foi dada forte proteção para que as empresas instaladas obtivessem lucros elevados. Posteriormente, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, houve a adoção de uma política externa independente. Essa política criticava o alinhamento automático do país aos Estados Unidos e concordava com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) de que os países latino-americanos deveriam estar unidos por suas características comuns. Acreditava-se assim no globalismo, política externa que tinha ideais que iam de encontro ao pensamento de que a aproximação dos países aos Estados Unidos levaria àquele país maior poder de barganha frente ao mundo. O globalismo pregava ainda o princípio da não intervenção e da auto-determinação dos povos.

Neste período de substituições de importações em que o país encontrava-se, quanto mais complexa a economia brasileira se tornava, mais parceiros comerciais deveria ter para assim sustentar a política adotada e ampliar o mercado para seus produtos primários e manufaturados.

A adoção de tais políticas provocou forte desgaste na relação entre o Brasil e os Estados Unidos, pois o país latino-americano era de vital importância para o domínio e para atender os interesses dos norte-americanos na região da América latina. Desta forma, os Estados Unidos, apesar de não apoiarem diretamente o golpe militar, foram o primeiro país a reconhecer o governo de Castelo Branco em 1964.

2.3 Reformas institucionais realizadas

Para a correção das principais falhas institucionais apontadas por Simonsen, algumas medidas necessitavam ser criadas para que, conjuntamente com a política fiscal, monetária e cambial, houvesse um maior controle sobre o nível de inflação e fosse atingido um nível de crescimento econômico mais aceitável que o nível alcançado nos últimos anos. As instituições brasileiras estavam bastante atrasadas e não eram condizentes com o cenário econômico da época, já que as estruturas tinham bases antigas e que necessitavam reformas. Serão discutidas a seguir as principais reformas institucionais realizadas pelo governo Castelo Branco, que possivelmente se realizadas em tempos de democracia e não pela ditadura, poderiam não ter tido os mesmos efeitos que foram obtidos no governo de Médici, que foi o “milagre econômico” brasileiro.

Conforme Abreu (1995), após o objetivo de combate à inflação ter sido definido e serem identificados os principais fatores que deixavam as instituições ineficientes, havia necessidade da correção dos problemas que caracterizavam o Brasil. Esses problemas foram corrigidos por meio de instrumentos descritos por Marcelo Paiva Abreu, que foram: política financeira, política econômica internacional e política de produtividade social. Cada uma dessas políticas corretivas deveria transformar as instituições de tal forma que a pressão inflacionária se reduziria, haveria um fomento ao crescimento econômico e, mesmo que com caráter regressivo, haveria uma contribuição por parte dos trabalhadores com a redução do salário. Esses fatos conseqüentemente levaram a uma queda geral dos preços.

2.3.1 A reforma no sistema financeiro

Até o ano de 1965, a autoridade monetária era formada pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que foi criada em 1945 e tinha por objetivo criar base para organização de um banco central; pelo Banco do Brasil, que era um banco do governo de acordo com as normas da SUMOC, e por isso emprestava dinheiro para o setor público; e pelo Tesouro Nacional que emitia o papel moeda. Sendo assim, a autoridade monetária brasileira não tinha em sua composição um Banco Central de fato. Por meio da Lei nº 4.595/64, o sistema financeiro nacional passou a ser formado pelo Banco Central do Brasil (Bacen), pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), pelo Banco do Brasil (BB), e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

O CMN tinha por objetivo aprovar orçamentos monetários elaborados pelo Bacen, disciplinar o crédito, determinar o recolhimento compulsório dos bancos comerciais, disciplinar as atividades da Bolsa de Valores, limitar a cessão de crédito, entre outros. Por isso, o CMN buscava o progresso econômico e social do país ao formular a política monetária da economia brasileira e tinha um papel de supervisão e de disciplina dos demais órgãos do sistema financeiro nacional. Ao Banco do Brasil competia o recebimento de valores relativos a tributos ou rendas da união, realizar a compra e venda de cambio, executar a política de comércio exterior, tudo isso sob supervisão do Conselho Monetário Nacional. Já o Banco Central da República do Brasil (Bacen), posteriormente renomeado para Banco Central do Brasil, tinha por objetivos: emitir moeda sob determinados limites estabelecidos pelo CMN; recebimento de recolhimentos compulsórios pelos bancos comerciais, papel que antes era executado pelo Banco do Brasil; realizar operações de redesconto, que é o empréstimo de última instância; fiscalizar as instituições financeiras bancárias; e realizar operações de compra e venda de títulos públicos, com finalidade de política monetária.

Como parte da reforma do sistema financeiro, houve a criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, que integra o sistema financeiro nacional, e age sob fiscalização do Conselho Monetário Nacional. Isso só foi possível após a adoção da correção monetária na economia, agora com a possibilidade de formação de poupança e formulação de contratos de longo prazo. A lei nº 4380 de 1964 criou o Sistema Financeiro de Habitação, tendo como um de seus componentes o Banco Nacional de Habitação (BNH). Este era preferencialmente representado pelas Caixas Econômicas Federais e Estaduais e pelos bancos oficiais e de economia mista. A finalidade do BNH era de orientar, disciplinar, incentivar formação de poupança, entre outros. Era vedada participação do Banco para financiamento direto e compra e venda de construções ou habitações. Além disso, o BNH poderia receber depósitos de determinadas instituições financeiras e ainda tomar empréstimos no Brasil ou no exterior para alcançar seus objetivos. Criou-se desta forma uma estrutura para o desenvolvimento em dimensões elevadas da construção civil para população do país. Isso levaria a um aquecimento da economia doméstica, já que tanto a demanda por habitação, como a demanda por trabalhadores do ramo, inevitavelmente seria maior. O problema da inflação neste momento estaria controlado, já que há anos a economia da construção civil estava deprimida, e desta forma, havia capacidade ociosa para crescimento neste ramo. Todavia o projeto previa que o objetivo das adequações na estrutura institucional era para atingir a população de baixa renda, o que de fato não aconteceu. De acordo com Marcelo

Henrique Pereira dos Santos, pesquisador do núcleo de estudos em arte, mídia e política da PUC-SP e autor da obra “Roberto de Oliveira Campos - homem de ação do governo Castelo Branco”, o projeto atingiu a habitação da população de classe média e construções comerciais, as quais são mais rentáveis.

Em 1964 ainda foi criada a lei número 4.494, a lei do inquilinato, em que foram normatizadas regras para a locação de imóveis, de forma que sejam assegurados os interesses tanto dos locadores quanto dos locatários. Tal lei traz mais força ainda ao setor da construção civil, já que pune qualquer atitude abusiva, seja pelo aumento excessivo dos aluguéis, seja pela falta de pagamento por parte do locador. Pode-se citar ainda a lei 4.864/65 que “cria medidas de estímulo à indústria de construção civil” (Lei 4864/65)

Do ponto de vista da criação de um intermediário financeiro, destaca-se a instituição da correção monetária, de início aplicada às Obrigações do Tesouro Nacional (OTNs) que passaram então a serem denominadas de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs). Note que tanto as OTNs quanto as ORTNs são títulos públicos. Com o reajuste das obrigações do tesouro, as mesmas tornaram-se não nulas, conforme tabela 2.2.

Tabela 2.2			
Emissão de Obrigações do Tesouro Nacional - valor em milhões de reais			
1957	0	1964	1,49E-11
1958	0	1965	1,56E-10
1959	0	1966	4,83E-10
1960	0	1967	8,65E-10
1961	0	1968	1,21E-09
1962	0	1969	2,12E-09
1963	0	1970	3,41E-09
Fonte: BCB Boletim			

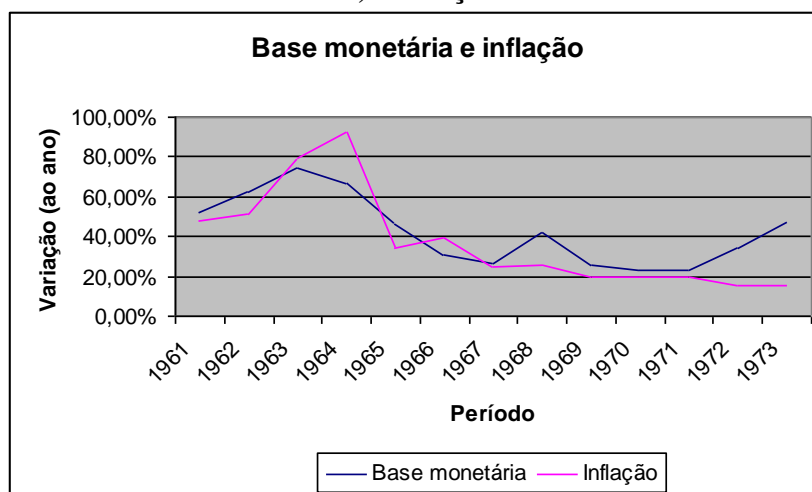
Percebe-se que no período anterior ao governo Castelo Branco as OTNs, que são títulos públicos emitidos pelo Governo, não eram emitidas. Além disso, não existiam condições suficientes para tal emissão, pois os rendimentos reais eram negativos devido à ficção da moeda estável e da lei da usura. Quando o governo reconheceu a inflação e instituiu a correção monetária, levou em consideração que a moeda da época, o cruzeiro, não era uma moeda estável e, assim, a rentabilidade real negativa fora cessada. A tabela 2.2 mostra que, a partir da instituição da correção monetária em 1964, a emissão da ORTN saiu do zero neste mesmo ano, fato possibilitado pelo reajuste. Afonso Celso Pastore, formado pela

Universidade de São Paulo e presidente do Banco Central na década de 1980, afirma juntamente com Pinotti, que com a correção monetária,

foi possível reformar e aperfeiçoar o sistema financeiro, criando-se ativos financeiros que canalizaram recursos para atender as necessidades de financiamento do déficit público. (...) Foi também com base na correção monetária que se aperfeiçoou o imposto de renda, evitando a taxação dos lucros ilusórios decorrentes da inflação. (PASTORE; PINOTTI, 2007, p. 30-31).

Foi de suma importância para a economia brasileira o reconhecimento da não estabilidade do cruzeiro, fato que possibilitou o déficit público não ser mais financiado integralmente por meio da base monetária, mas também parcialmente pela emissão dos títulos da dívida pública, ou seja, por meio das ORTNs. O fato da mudança na forma de financiamento do déficit reduziu a oferta de moeda da economia, já que não se emitia mais a moeda para pagar o gasto público, e sim se lançava títulos públicos. De acordo com a teoria quantitativa da moeda, em que quanto maior a moeda em circulação, maior o aumento nos preços e vice-versa, ainda a depender do crescimento econômico e da velocidade da moeda. Tal teoria, porém, prevê que a variação da moeda provoca aumento da produção somente no curto prazo, fato denominado de neutralidade da moeda. Além disso, a teoria de Milton Friedman aposta na estabilidade da velocidade da moeda, fato denominado de exogeneidade da moeda. Desta forma, temos que o único fator que provoca a alteração nos preços é a quantidade de moeda ofertada na economia. Por isso, uma redução na quantidade ofertada de moeda provocada pela emissão dos títulos da dívida pública reduziu o ritmo do crescimento dos preços da economia brasileira no período do PAEG. Desta forma, conclui-se que as ORTNs são uma forma de financiamento dos gastos do governo de característica não inflacionária.

Gráfico 2.1 – Brasil, Variação da base monetária



Fonte: BCB Boletim/ FIPE

Ao analisar o gráfico 2.1, pode-se concluir que a curva inflacionária entre os anos de 1964 e 1965 esteve acima da variação na quantidade de base monetária, o que indica baixa liquidez real da economia. No ano de 1964 a curva inflacionária ainda estava acelerada pelo fato de haver aumento de salários de funcionários públicos, de tarifas de serviços públicos e de aluguéis congelados, que causou a chamada inflação corretiva. No segundo trimestre do ano de 1965, a curva teve forte desaceleração e passou de 92,12% em 1964 para 34,22% em 1965. Isso se deve pelo fato da adoção da política salarial nesse período, que visava a redução do salário real dos trabalhadores de forma significativa.

Ainda com relação ao ano de 1965, a emissão monetária foi maior que o aumento dos preços, o que resultou em uma grande liquidez real na economia. O resultado desse excesso de liquidez pode ser observado com uma pequena elevação da inflação entre 1965 e 1966. Esse aumento dos preços levou o governo em 1966 a realizar forte aperto monetário por meio da emissão de títulos públicos, aperto este que já havia se iniciado em 1965, quando 55% do déficit público era financiado pelos títulos. Em 1966, 100% do déficit público já era financiado pelos títulos públicos. A partir de 1967, pode-se observar que houve, durante o período estudado, emissão da base monetária maior que o aumento do nível dos preços.

Tabela 2.3		
Carga tributária global e despesa do governo global (em % do PIB)		
Ano	Carga tributária	Despesa do governo
1964	17,02	20,42
1965	19,71	21,95
1966	22,13	21,28
1967	21,62	23,21
Fonte: IBGE		

A título de complementação da política monetária adotada pelo governo Castelo Branco, com relação à política fiscal, verifica-se que a carga tributária neste governo passou de 17,02% do PIB em 1964 para 21,62% do PIB em 1967. Isso indica um aumento na arrecadação de impostos por parte do governo, o que poderia sinalizar uma política fiscal restritiva do ponto de vista da arrecadação dos impostos, já que a renda disponível pelos consumidores é menor quando existe uma tributação maior. Por outro lado, há uma sinalização de uma política fiscal expansionista, já que a despesa primária do governo se eleva de 20,42% para 23,21% em 1964 e 1967, respectivamente. Todavia, pode-se observar que,

com exceção do ano de 1966, a política fiscal em todos os anos foi expansionista, pois a despesa nesses anos supera os impostos.

A captação e centralização de poupança forçada, associada à tributação regressiva, teriam ajudado a ditadura militar a lidar com a dificuldade dos investidores internacionais de associar a retórica de “apoio à revolução” com o ato que lhes dá o nome, qual seja, o de investir. Cumpria formar terreno fértil aos investimentos, e a dupla Campos-Bulhões “não poupou tinta”. Primeiramente, instituíram-se as figuras econômicas da correção monetária e da ORTN. Esses dois instrumentos tornavam morta a lei da usura varguista, retirando uma barreira antes considerável à expansão do capital financeiro no país, ao permitir taxas atrativas aos emprestadores que entrassem na legalidade. Mensal, a correção monetária não tinha restrição aplicativa, como os reajustes salariais, estes restritos à anualidade. Eliminava-se assim a correção aproximada dos ativos do capital e do trabalho. A Lei no. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, trouxe um conjunto de substanciais mudanças no sistema financeiro nacional. Criou o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central da República do Brasil (rebatizado em 1967 sob o nome de Banco Central do Brasil - BACEN); extinguiu a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e transformou o Banco do Brasil em mero banco comercial. A finalidade alegada pelos ministros era a de expandir e reestruturar o sistema financeiro do país. A criação de bases para o advento de instituições capazes de movimentar grandes quantidades de capital financeiro ainda hoje é um dos pontos levantados pelos defensores do PAEG. Numa visão mais aprofundada dos fatos, constata-se que a reforma bancária de 1964-66 interferiu menos no estoque do que nos fluxos de capital, em movimento de concentração, como se pode observar na redução do número de bancos privados comerciais: eram 336 em 1964; passariam a 109, em 1974.

2.3.2 Política salarial

Segundo os elaboradores do PAEG, o principal fator causal da crise de crescimento econômico dada no início dos anos 1960 era a inflação. Por sua vez, esta seria causada pelos “excessos salariais” e pela “irresponsabilidade fiscal”. Tratava-se, portanto, de uma visão do problema inflacionário a partir da demanda: em última análise, os preços subiriam e a moeda se desvalorizaria porque o governo e os trabalhadores assalariados gastariam demais e de maneira irresponsável, impedindo a formação de poupança a ser transformada em investimento. A tarefa de Campos e Bulhões seria, assim, a de restringir a participação dos

salários dos trabalhadores na distribuição do produto e de reduzir o gasto público às prioridades do regime imposto, quais sejam, o grande capital doméstico e o interesse estrangeiro. Nesse campo, a dupla alçada ao controle do planejamento e das finanças nacionais foi reconhecidamente eficaz. Campos se dedicou, primeiramente, aos assalariados do setor público. Com o auxílio do economista Mário Henrique Simonsen, foi criada uma fórmula de reajuste salarial que trabalhava com: (I) a média do aumento do custo de vida nos 24 meses precedentes, (II) o aumento estimado da produtividade no ano anterior e (III) a metade da média inflacionária prevista pelo governo para os 12 meses seguintes. O risco de pressões oriundas de aumentos de salários do setor público encontrava-se assim debelado: se a média de um aumento crescente do custo de vida não defasasse os salários ao gosto de Campos e Bulhões, estimativas conservadoras da produtividade e da inflação futura, elaboradas por órgãos controlados à ditadura, o fariam. Ainda assim, por segurança, determinou-se o reajuste anual dos salários. A eficácia desse instrumento e a repressão da Ditadura sobre as lideranças sindicais possibilitaram que esse coeficiente de redução dos salários reais fosse estendido ao setor privado, em setembro de 1965.

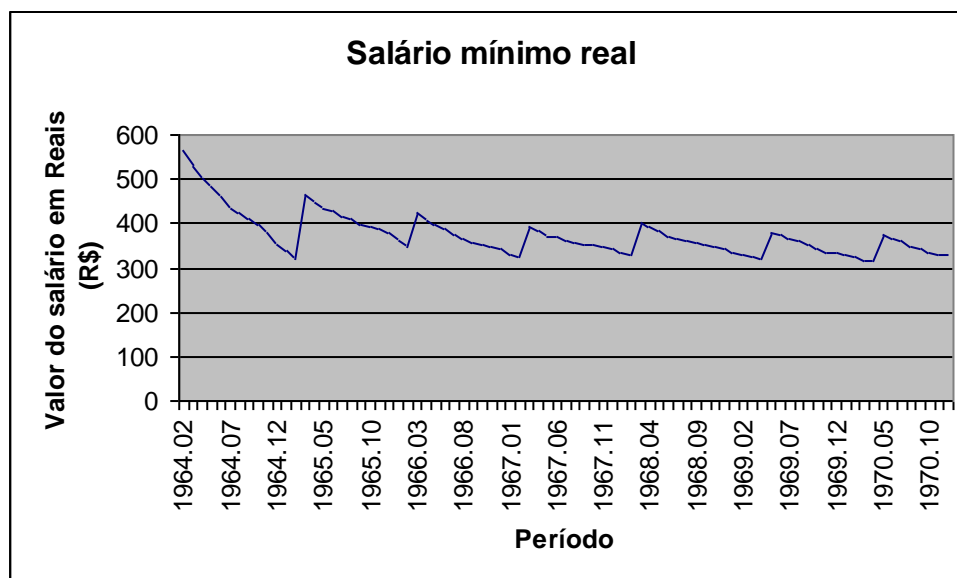
O arrocho salarial dado entre 1965 e 1967 somou 26,72%, fato reconhecido até mesmo por autoridades daquele governo, em retrospecto. É digno de nota que mesmo o período 1962 – 1963, auge da chamada “crise dos anos 60” – estopim da crise institucional e razão de ser da política econômica de 64-67 - não atingiu o grau de desvalorização sobre o salário empreendido pelo PAEG. Tamanho avanço sobre o ganho do trabalhador brasileiro não seria possível sem uma forte ofensiva repressora sobre os sindicatos. Dela se encarregou o Governo de Castelo Branco, interpondo o Estado entre as negociações salariais, proibindo o direito de greve, e instaurando instrumentos jurídicos que tinham por objetivo “disciplinar” a classe trabalhadora. O FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – foi um deles.

Por meio da lei nº 5.107, de setembro de 1966, foi criado o FGTS. A lei previa que todas as empresas com empregados em regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) deveriam depositar no fundo 8% do salário dos trabalhadores. O dinheiro proveniente do fundo deveria ser depositado em estabelecimento bancário escolhido pelo empregador, em nome do empregado ou em nome da empresa, desde que em conta individualizada. A empresa que deixasse de contribuir poderia ser penalizada, seja por multa, seja criminalmente. Os depósitos no fundo tinham o direito de sofrer correção monetária com critérios adotados pelo Sistema Financeiro da Habitação, fato que não permitiria a desvalorização de tudo o que fora poupado. Desta forma, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para

substituir a indenização e a estabilidade que foram adotadas pela Consolidação das Leis Trabalhistas, o que tornou a dispensa do empregado menos onerosa ao empregador, agora com os depósitos no fundo todos os meses, e com o Estado sendo intermediário do FGTS, o que deu ao Estado a posse de toda a retenção e tornou-se um importante meio de obtenção da poupança forçada. Essa poupança seria revertida para o Banco Nacional de Habitação (BNH), Banco este que tinha o dever de fomentar o setor de construção civil brasileiro, que vinha definhando há muito tempo.

Criou-se também os direitos, pelos quais os trabalhadores teriam em caso de dispensa por justa causa ou não, por afastamento devido a diversos motivos e por morte algumas indenizações garantidas pelo Governo Federal. O direito de utilização desses fundos por parte do trabalhador para aquisição de moradia própria poderia ser usufruído depois de completados cinco anos de contribuição. A possibilidade de utilização deste fundo traria um salto adicional para a expansão do setor da construção civil.

O FGTS veio substituir a então extinta estabilidade no emprego, a qual já foi detalhada anteriormente. Assim, Campos transformou o tempo de serviço em poupança forçada, não sem o auxílio da persuasão militar, que empurrou o FGTS goela abaixo do Congresso Nacional, em 13 de setembro de 1966, através da Lei no. 5.107. Instaurara-se uma não comum “paz social” na economia brasileira. Os “ganhos de produtividade” das empresas, obtidos através da redução dos salários e da sobre-exploração dos trabalhadores, multiplicaram-se, fornecendo algumas das condições para o chamado “milagre econômico” (1967 – 1973), observado posteriormente. O achatamento do nível de salários da economia brasileira ocorrido desde 1964 indica que os salários passaram a flutuar em uma linha de tendência mais baixa do que a observada no período anterior, de acordo com o gráfico 2.2 abaixo. Mesmo durante o “Milagre”, o achatamento continuaria. Como as famílias de trabalhadores resolveriam isso? A incorporação de mais familiares ao mercado de trabalho de maneira mais precoce daria a algumas famílias a ilusão de “aumento” da renda disponível. Isso significa que, à medida que os salários dos trabalhadores iam se reduzindo, a quantidade de oferta da mão de obra na economia brasileira, se não constante, aumentava com a entrada dessa parcela da população no mercado de trabalho. Isso serviria para que o Brasil pudesse mais para frente alavancar o forte crescimento que fora alcançado.

Gráfico 2.2 – Brasil, Salário Mínimo real mensal em R\$

Fonte: IPEA.

Os momentos de pico dos salários representam o momento da correção salarial pela política adotada no período. As correções eram baseadas pelos salários reais dos últimos doze meses, inflação esperada para os próximos doze meses, a qual era subestimada pelo governo, e pela produtividade do trabalhador. Já os momentos de queda representam os momentos em que os salários eram corroídos pela inflação.

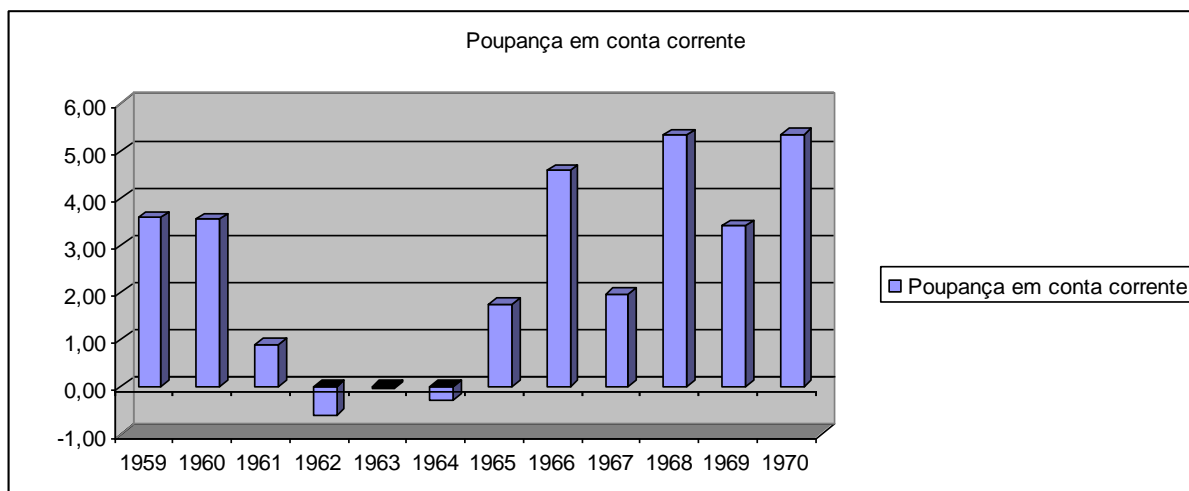
2.3.3 A reforma tributária

Primeiramente o governo passou a penalizar aqueles que atrasavam seus impostos. Substituiu os impostos em cascata por impostos sobre valor adicionado, sendo que o primeiro estimula a concentração vertical, já o segundo é neutro à essa concentração pois o mesmo é recolhido durante a circulação. Foi substituído o imposto sobre o consumo (IC) e o imposto de vendas e consignações (IVC) pelo imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), respectivamente. Além disso, eliminou-se a tributação sobre os lucros ilusórios com o aperfeiçoamento do imposto de renda com “dispositivos sobre correção monetária em nossa legislação fiscal” (SIMONSEN, 1974, p. 121);

Tabela 2.4	
Carga tributária global (em % do PIB)	
1959	17,90
1960	17,42
1961	16,38
1962	15,76
1963	16,05
1964	17,02
1965	19,71
1966	22,13
1967	21,62
1968	24,30
1969	25,91
1970	25,98
Fonte: IBGE	

Percebe-se por meio da tabela acima que a receita tributária passou de 16,05% do PIB para 22,13% do PIB em 1966. Tal fato poderia ser explicado pela melhoria na eficiência dos impostos brasileiros e pelo imposto inflacionário que se reduziu em mais de quatro vezes entre 1964 a 1966, de acordo com dados coletados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No período do PAEG, tais taxas de arrecadação dos impostos, com exceção do ano de 1964, jamais foram vistas, desde 1947, ano de início da coleta desses dados pelo IBGE.

Gráfico 2.3 – Poupança em conta corrente (em % do PIB)



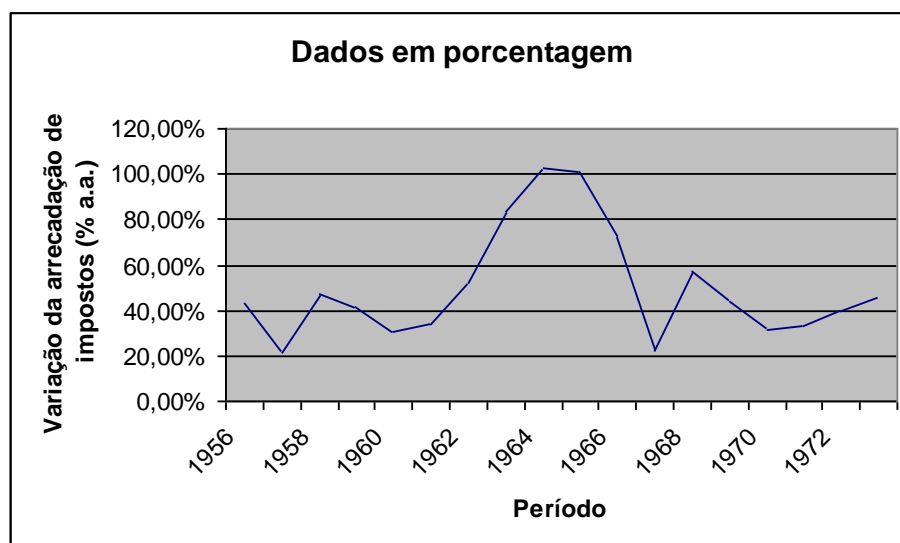
Fonte: IBGE

De acordo com o gráfico 2.3, com exceção do ano de 1964, o nível de poupança do governo saltou no ano de 1966 para aproximadamente 4,5% do PIB, fato que pode ser explicado pela lei que criava o FGTS. A partir da criação do fundo, os níveis de poupança jamais passaram a números negativos. Além disso, em 1968 a poupança atingiu um nível que não foi constatado anteriormente, com depósito superior a 5% do produto interno bruto do ano, fato que propiciou altas taxas de crescimento no conhecido período do “milagre econômico” brasileiro.

Tabela 2.5	
Diferença entre receita corrente e despesa corrente (em % do PIB)	
1959	3,60
1960	3,55
1961	0,89
1962	-0,61
1963	-0,05
1964	-0,29
1965	1,74
1966	4,59
1967	1,95
1968	5,34
1969	3,41
1970	5,35
Fonte: IBGE	

De acordo com a tabela 2.5, percebe-se que existe superávit em todos os anos após 1964, pois houve uma melhoria nas receitas do governo e a adoção do Ato Institucional número 1, que, além de medidas de caráter político, proibia o poder legislativo de aumentar as despesas governamentais e dava a exclusividade desses aumentos ao poder executivo, houve significativa melhora nas contas do governo com fortes superávits em 1966, 1968, 1969 e 1970.

Gráfico 2.4 – Brasil, Variação da arrecadação de impostos em por cento ao ano



Fonte: IBGE.

Com relação à arrecadação de impostos, pode-se observar um aumento a partir de 1962, conforme é mostrado no gráfico 2.4. Em 1965, observa-se que a arrecadação deste ano é o dobro em relação ao ano anterior. Isso aconteceu, pois, no período das reformas institucionais do PAEG, houve uma melhoria na arrecadação dos impostos no sentido de eficiência pelo fato de os impostos em cascata, o que levava a uma verticalização do processo produtivo, terem sido substituídos por impostos sobre valor adicionado.

A reforma tributária do governo Castelo Branco foi regressiva, o que favoreceu pessoas de renda mais elevada em detrimento das pessoas de renda mais baixa. Isso pode ser explicado pela existência de um *trade off* entre eficiência e equidade. Assim, apesar de a eficiência na arrecadação dos impostos ter sido de fato um sucesso na reforma tributária, levou a uma piora na questão distributiva da renda. Possivelmente um programa de redistribuição da renda por meio de financiamento de estudo, moradia e saúde poderia atenuar o grave problema causado pelo aumento na carga tributária regressiva.

2.3.4 Política externa

Com o presidente Castelo Branco no comando do país, a política externa independente foi extinta, e o governante tratou de se aproximar dos Estados Unidos, com a chamada Aliança para o Progresso. As restrições de remessas de lucros foram atenuadas, e por isso as negociações da dívida externa foram realizadas em um ambiente mais favorável. Com uma política de remessas de lucros mais favorável aos Estados Unidos e à Europa, houve um

aumento considerável na entrada de investimentos desses países rumo ao Brasil, e assim, agora com credibilidade no mercado internacional, passou a ter um prestígio para que se tornasse forte tomador de empréstimos junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Castelo Branco buscava vantagens econômicas oriundas dos Estados Unidos, tais como abertura do mercado norte americano ao Brasil, maiores investimentos e melhor estrutura de preços. Todavia, o presidente não conseguiu que seus interesses fossem conquistados e, por outro lado, a política de aproximação com os Estados Unidos foram, de acordo com César Silva,

(...) uma utopia, à medida que as relações com os EUA se iam distanciando, quando os choques pontuais começaram, sobretudo com o regime autoritário se fechando com os militares mais nacionalistas, liderados pelo General Arthur da Costa e Silva e tomando o poder das mãos do grupo internacionalista, representado pelo próprio Castelo Branco e por Golbery do Couto e Silva.(...) Ainda que a diplomacia e a política interna de Castelo, articuladas, tenham resolvido num primeiro momento a crise do balanço de pagamentos e contribuído para lançar as bases sob as quais se sustentaria o “milagre econômico” dos anos 70 por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), não logrou êxito em seu ponto central, que eram o relacionamento privilegiado com os Estados Unidos e melhores condições comerciais e diplomáticas ao País advindas de Washington. Ou seja, não obteve a reciprocidade norte-americana no que se refere ao desenvolvimento econômico. (SILVA, 2004, p. 28).

Ainda de acordo com o referido autor, o conflito entre os blocos socialista e capitalista se esfriava após a crise dos mísseis em Cuba, e desta forma, os norte americanos tinham a atenção voltada ao sudeste asiático, local em que ocorria a Guerra do Vietnã. Por isso dificilmente o privilégio esperado por Castelo chegaria, já que a ameaça comunista já não estava mais tão intensa no continente sul americano.

Tabela 2.6							
Composição da pauta de exportações período 1963/1969 anos - % em valor total da pauta							
Produto	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Café em grão	53,1	53	44,3	45,7	42,6	41,2	35,2
Algodão	8,1	7,8	6	6,6	5,8	7	8,5
Hematita	5	5,6	6,5	6,1	6,2	5,6	6,4
Açúcar	4,5	2,3	3,4	4,8	4,9	5,4	4,5
Madeira serrada	2,7	3,5	3,6	3,6	3,3	4,1	3,1
Cacau em amêndoas	3,6	3,2	2,6	3	3,6	2,5	4,5
Manganês	1,8	1,4	1,8	1,6	0,8	1,3	0,7
Carne Bovina	0,3	0,8	1,3	0,6	0,2	0,7	1,8
Cereais	2,6	0,4	3,7	4,8	3,6	4,1	3
Madeiras preparadas	-	0,1	0,2	0,4	0,4	0,6	1,1
Outros produtos (não tradicionais)	11,8	9,9	9,1	11,1	10,7	10,6	13
Manufaturados	1,4	3,6	5,9	4,3	6,8	5,6	6,5
Total	86,8	91,6	88,4	92,6	88,9	88,7	88,3
Outros produtos (tradicionais)	13,2	8,4	11,6	7,4	11,1	11,3	11,7
Fonte: In BADO, 2006, p. 68							

Do ponto de vista do comércio externo, houveram mudanças por meio das instruções 278 e 279 da SUMOC. A instrução 278 buscava fomentar as exportações por meio de uma reformulação do sistema de financiamento para exportação de manufaturados. Já a instrução 279 facilitou as importações aos exportadores de manufaturados. Isso fazia com que não faltassem suprimentos para esses vendedores mundiais. Percebe-se desta forma que houve uma alteração dos incentivos, que visava agora os exportadores de manufaturados. A industrialização para fora, ao contrário da substitutiva de importações, possibilitava um crescimento econômico mesmo em períodos de contração do mercado interno, além de aumentar a resistência da economia nacional à flutuação do mercado internacional. Todavia, ainda existe nesse período certa proteção à indústria nacional que visava o desenvolvimento e consolidação da indústria nacional.

De acordo com a tabela 2.6, pode-se perceber uma forte queda da importância do café na pauta de exportações brasileira. O produto bastante tradicional na economia brasileira, em 1963 o café representava 53,1% do total da pauta, e passou a 35,2% em 1969. Já os produtos manufaturados que eram pouco importantes na pauta de exportações brasileira, passaram de 1,4% para 6,5%, em 1963 e 1969 respectivamente, o que representa um aumento de mais de 460% entre os dois anos. Devido a essa queda na quantidade exportada de café, o governo

brasileiro teve que se esforçar para regularizar o mercado interno. Para isso, “o governo garantiu a compra dos excedentes exportáveis, inclusive a compra imediata da safra 1965/1966 desde o início da sua comercialização, desestimulou o plantio do café e estimulou a diversificação agrícola” (BADO, 2006, p. 70).

Tabela 2.7			
Balança comercial, Importações e Exportações - em US\$ (milhões)			
	Balança comercial	Importações	Exportações
1964	343,39	1086,40	1429,79
1965	654,88	940,60	1595,48
1966	438,04	1303,40	1741,44
1967	212,77	1441,27	1654,04
Fonte: BCB Boletim			

Pode-se então considerar que, apesar de a variação do saldo comercial do Brasil ser negativa entre os anos de 1965 e 1967, de acordo com a Tabela 2.7, quando analisamos o governo Castelo Branco, a qualidade das exportações brasileiras melhorou, já que a quantidade de produtos industrializados exportada cresceu bastante. Adicionalmente a isso, pode-se perceber que, com exceção do ano de 1965, as importações brasileiras aceleraram-se. No decênio de 1965 e 1966, as importações podem ser explicadas por um crescimento na renda de aproximadamente 6% ao ano, conforme fora planejado para o PAEG. Com o aumento da renda, as possibilidades de importação se expandiram.

2.3.5 Fim do nacionalismo

Os empresários nacionais não viam com bons olhos a possibilidade de melhoria nas condições internas para as empresas multinacionais. Os mesmos adotavam o discurso que deveria haver um mecanismo de defesa para as indústrias nacionais. Todavia, de acordo com Roberto Campos, ministro do planejamento no governo Castelo Branco, esse mesmo mecanismo de defesa que favorecia os empresários nacionais, causaria uma qualidade de desenvolvimento econômico em menor grau, já que diminui a entrada da poupança externa, a qual é muito importante para o fomento da economia local. O autor ainda afirma que o nacionalismo muitas vezes é usado para que interesses sejam alcançados, tais como proteção de monopólios ineficientes. Com esse pensamento, o então ministro Roberto Campos revogou alguns artigos da lei 4131 de 03 de setembro de 1962 a respeito da “aplicação do capital

estrangeiro e as remessas de valores para o exterior”. Desta forma, alterou-se o conceito de reinvestimento dos lucros, que ao invés de ser a quantia que poderia ser remetida ao exterior, mas foi aplicada na mesma indústria ou em qualquer indústria nacional, fato que passou a denominar reinvestimento todo rendimento auferido no país. Adicionalmente, pode-se incluir na nova lei de remessa dos lucros a desburocratização do envio, já que por meio do decreto 59.496/1966 passou a haver possibilidade da remessa mesmo com requerimento não concedido pela SUMOC com espera superior a um ano. Foram revogados: artigo 15 da lei 4131/1962, a qual previa punição para subfaturamento ou superfaturamento na exportação ou exportação de bens e mercadorias. A punição poderia ser realizada por meio de multa, a qual seria até dez vezes o valor da quantia subfaturada ou superfaturada, ou por meio da proibição da exportação ou importação por até cinco anos. Ficou ordenado por meio do artigo 17, que as pessoas físicas e jurídicas passaram a não terem mais que declarar à SUMOC os bens e valores que possuísem no exterior. Complementar à isso, de acordo com o art. 18, a não declaração provocaria um processo criminal pelo enriquecimento ilícito. Já de acordo com o artigo 31, uma das principais revogações, foi a suspensão do artigo que impossibilitava a remessa de lucros superior a 10% do investimento registrado no país. Essa limitação na remessa era vista por Campos como o principal fator que causava baixos investimentos diretos.

Capítulo III – O “milagre econômico” brasileiro

O período do chamado “milagre econômico” brasileiro, que pode ser compreendido entre 1967 e 1973, o Brasil foi governado por dois presidentes: Costa e Silva e Médici. O primeiro governou entre os anos de 1967 e 1969, período de “transição” entre o PAEG e a fase de crescimento da economia. O segundo presidente governou no período 1969-74, sendo que em 1973 o crescimento econômico interrompeu-se pelo fato de haver o primeiro choque do petróleo, o qual elevou os preços mundiais a níveis bastante altos.

Foi nesse período que provavelmente foram “colhidas” todas melhorias realizadas pelo Plano de Ação Econômica do Governo do presidente Castelo Branco. O Brasil pôde assim crescer com as instituições já modificadas, as quais propiciariam o desempenho econômico que foi alcançado.

Ao contrário do que havia acontecido no governo Castelo Branco, no período do “milagre econômico” brasileiro houve uma menor participação do Estado na economia. Havia também a “necessidade para legitimar o regime militar (...) e recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento” (GREMAUD, 2006, p. 402).

O objetivo deste capítulo é demonstrar por meio de gráficos e tabelas como se comportou a economia brasileira nesse período da explosão do produto, além de serem realizadas análises das políticas adotadas pelos governos Costa e Silva e Médici que visavam tal crescimento.

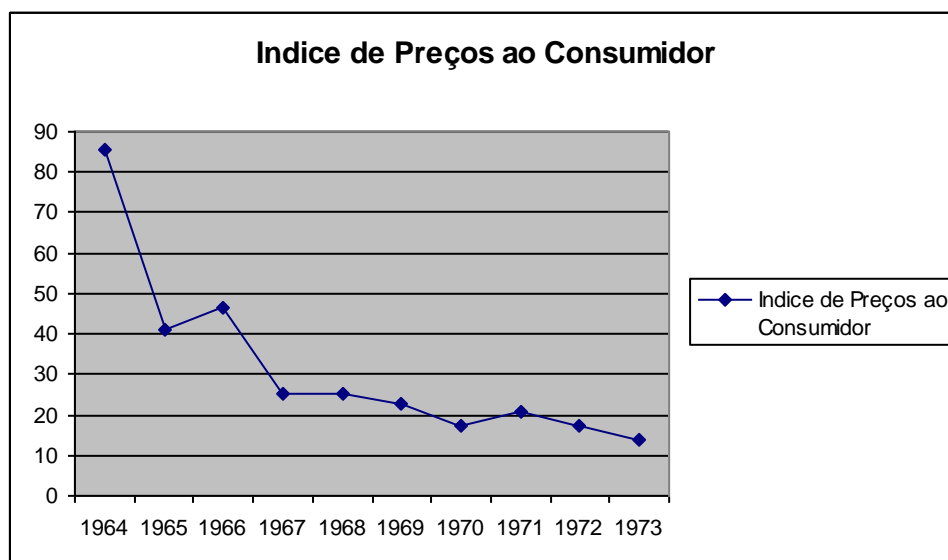
3.1 Panorama da economia no período 1967-1973

A economia brasileira nos governos de Costa e Silva e Médici passou por mudança no foco de sua política econômica, tais como mudança no foco da inflação, incentivo às exportações por meio de minidesvalorizações cambiais, entre outros. Primeiramente, verificaremos o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB).

Tabela 3.1		
Variação do Produto Interno Bruto real (PIB) e saldos no Balanço de Pagamentos (BP) em milhões de dólares		
	PIB (% a.a.)	BP
1964	3,4	4,0
1965	2,4	331,0
1966	6,7	-153,0
1967	4,2	245,0
1968	9,8	-32,0
1969	9,5	-549,0
1970	10,4	-545,0
1971	11,3	-530,0
1972	11,9	2439,0
1973	14,0	2176,6
Fonte: IBGE		

Por meio da tabela 3.1, pode-se analisar que entre os anos de 1968 e 1973 o crescimento médio do PIB foi de 11,15% ao ano, taxa muito superior ao período do PAEG, que foi de 4,17% ao ano. Verifica-se ainda que nos primeiros anos de mudança da política econômico do governo Costa e Silva, os saldos do balanço de pagamentos foram negativos, todavia nos últimos anos do “milagre econômico” brasileiro, os saldos no balanço de pagamentos foi bastante positivo, e os fatores que levaram a esse forte resultado positivo serão explicados no governo Médici, seção 3.2.

Gráfico 3.2 - Variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) em % ao ano



Fonte: FIPE

Além disso, de acordo com o gráfico 3.2, a inflação que nos anos do governo Castelo Branco foi em média de 49,60% ao ano, passou para 19,55% ao ano no período de Costa e Silva. Pode-se considerar, portanto, que no ano de 1964 a inflação ficou bastante superior à média, com o valor de 85,59%, pelo fato dos salários terem sofrido reajuste. Sem considerar o primeiro ano do governo Castelo Branco, o período do PAEG contaria com uma média de 37,61% ao ano, valor este bastante inferior aos 49,60% do período de 1964-1967, porém bastante superior ao valor de crescimento dos preços no período 1968-1973, que foi de 19,55% ao ano. A queda da inflação realizou-se graças ao controle de preços pelo governo, já que os reajustes deveriam ter aprovação prévia do governo.

Deve-se considerar ainda que o período do segundo presidente militar brasileiro, apesar de contar saldos negativos no balanço de pagamentos na maior parte dos anos, teve em média saldo positivo de 494 milhões de dólares, de acordo com a tabela 3.1. Isso deve-se, principalmente, pelo fato de a balança comercial ter se comportado de forma benéfica para o balanço de pagamentos, já que as exportações foram altas pelo fato de haver nesse período forte expansão do comércio mundial causado pelo excesso de liquidez internacional. Por isso, o período de forte crescimento econômico brasileiro possivelmente teve forte relação com o crescimento econômico mundial. Paulo Roberto de Almeida, mestre em Planejamento Econômico, afirma que:

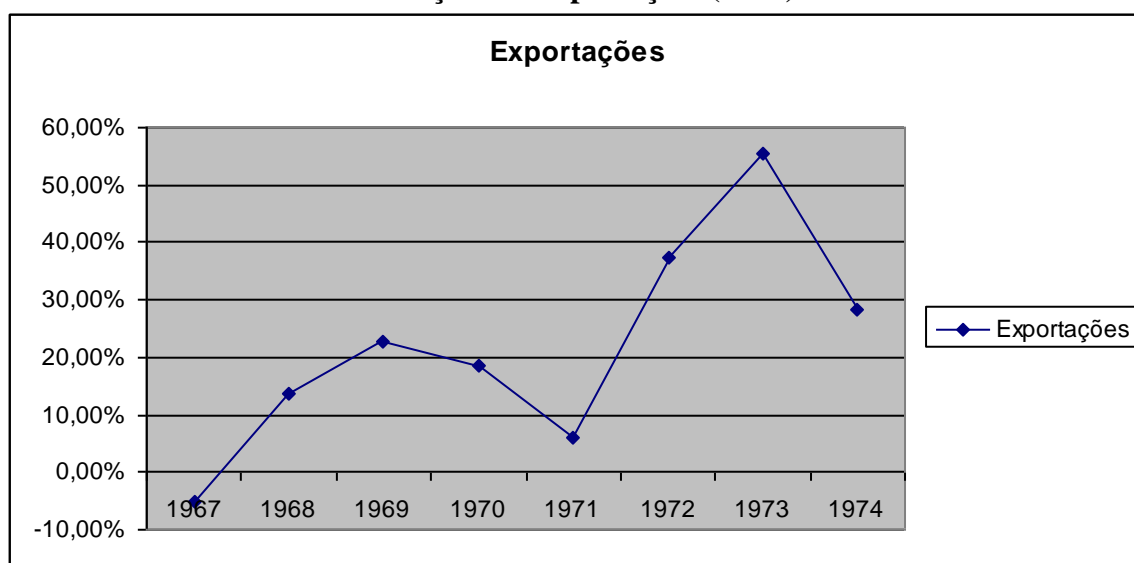
“o Brasil beneficiou-se relativamente do crescimento generalizado do período anterior aos choques do petróleo dos anos 1970, talvez mais pelo lado da importação de capitais e de tecnologia, do que propriamente pela sua inserção nos fluxos mais dinâmicos do comércio internacional, mesmo se a pauta exportadora foi sendo progressivamente diversificada desde os anos 1960” (ALMEIDA, 2007, p. 71).

Com relação às exportações, o governo passou a estimulá-las por meio de minidesvalorizações cambiais a partir de 1968 tomando como forma de orientação a manutenção da paridade do poder de compra. Ou seja, haveria desvalorizações nominais no câmbio para que a diferença entre a inflação doméstica e a internacional fosse compensada por essa desvalorização.

Tabela 3.2	
Taxa de variação do câmbio (% ao ano)	
1966	0,00%
1967	22,73%
1968	41,11%
1969	13,65%
1970	13,63%
1971	13,82%
1972	10,36%
1973	0,00%
1974	19,74%
Fonte: IPEAdata	

Percebe-se desta forma que existe uma desvalorização da moeda nacional frente ao dólar, entre 1969 e 1971, por volta de 13% ao ano. Isso poderia ser uma tentativa de melhora nas condições dos exportadores brasileiros, já que com a desvalorização cambial os produtos brasileiros ficam mais caro no exterior. Por outro lado, ao se comparar as tabelas 3.2 e 3.3, percebe-se que a variação na inflação é maior que a variação na taxa nominal de câmbio, com exceção do ano de 1968, fato que seria um fator de estímulo às importações, já que em termos reais a variação de câmbio é negativa, ou seja, há uma valorização cambial. Pode-se concluir então que os produtos importados ficam mais baratos no Brasil.

Gráfico 3.4 - Variação das exportações (FOB) em % ao ano



Fonte: IBGE

A política de minidesvalorizações cambiais permitiu que houvesse uma expansão nas exportações, as quais chegaram a uma variação de 55,33% em 1973 com relação ao ano anterior, conforme é mostrado no gráfico 3.4. A taxa média de crescimento das exportações após a adoção das minidesvalorizações cambiais foi de 28% ao ano, valor bastante superior aos 4,4% ao ano no período do Plano de Ação Econômica do Governo. Pode-se considerar ainda que o aumento das exportações brasileiras não se deve exclusivamente à política de minidesvalorizações cambiais, mas também ao ambiente externo bastante favorável. No período do “milagre econômico”, o Brasil foi beneficiado pela disponibilidade de recursos no mercado internacional que entravam no país como forma de crédito pelo fato da existência do mercado de eurodólares, mercado este que possibilitou fatura de crédito externo e baixas taxas de juros explicadas pela lei da oferta e demanda. Além disso, ocorreu no período forte aumento do “volume de comércio internacional” (VELOSO, 2006, p. 14). Devido a esse ambiente externo favorável, o Brasil foi beneficiado com investimentos externos diretos e ainda evitou problemas no balanço de pagamentos, problemas estes que ocorrem em períodos de crescimento econômico acelerado.

Todavia, não foi somente o crédito internacional fácil que possibilitou o crescimento econômico na casa de dois dígitos, mas também o forte volume exportado e os termos de troca mais favoráveis, fatos que possibilitaram uma melhor capacidade de importar. Adicionalmente ao aumento da quantidade exportada, o Brasil também se beneficiou por um aumento nos preços das commodities no mercado internacional, já que o Brasil se configura no mercado internacional como um grande exportador do material, fato que leva a um aumento do lucro via exportações.

3.2 O governo Costa e Silva (1967 – 1969)

Artur da Costa e Silva assumiu o comando da presidência da república em 1967 e realizou algumas reformas administrativas, além de aumentar a força repressiva em relação à política brasileira, ou seja, diminuiu os direitos de expressão da população brasileira, bem como a imprensa do país. Costa e Silva substituiu Octávio Bulhões do ministério da fazenda por Delfim Neto, este que permaneceu no ministério entre 1967 e 1974 nos governos Costa e Silva e Médici, em um período de acelerado crescimento econômico. O ministro polemizou ao defender a instituição do Ato Institucional número 5 (AI-5), ato o qual proibia qualquer

manifestação de natureza política. Além disso, forçou a demissão do então presidente do Banco Central, Denio Nogueira, para que o mesmo fosse substituído por seu sócio Ruy Leme.

No governo do presidente Costa e Silva, houve uma priorização do “crescimento econômico promovido pelo aumento de investimentos em setores diversificados” (ABREU, 1989, p. 235), do estímulo para o crescimento do setor privado e conseqüentemente uma diminuição do setor público e dos “incentivos à expansão do comércio exterior” (ABREU, 1989, p. 235).

Delfim tinha como objetivo a continuidade do combate gradual da inflação, ou seja, sem tratamentos de choque. Além disso, o diagnóstico da inflação a partir de 1968 passou de inflação de demanda para inflação de custos. O principal argumento para a mudança de foco de combate à inflação é o de que havia grande capacidade ociosa na indústria, fato que significa um crescimento produtivo acompanhado por um aumento na demanda sem que haja impacto no nível de preços da economia. Com essa nova concepção com relação à inflação, a política salarial do governo Castelo Branco foi mantida, ou seja, os salários reais foram decrescentes, já que os salários representam custos. Com objetivo de conter os custos, foram adotadas políticas como o compulsório remunerado, “fixação temporária de tetos de juros e (...) estímulo à concentração bancária” (ABREU, 1989, p. 238). A respeito da concentração bancária, a mesma era uma condição necessária, pois havia idéia que o sistema bancário era de certa forma ineficiente pelo fato de os custos bancários serem maiores do que os custos de outros setores da economia. Por isso o governo adotou uma política que visava o aproveitamento das economias de escala, ao incentivar as concentrações. Isso foi explicitado com o decreto-lei número 1.182 de 1971, não mais no governo de Costa e Silva e sim com o presidente Médici, em que as fusões e incorporações de interesse nacional, em certos limites, teriam isenções de impostos, fato que é uma forte promoção à concentração bancária. De fato, no período do “milagre econômico” o número de bancos foi significativamente reduzido. Essa concentração bancária pode ter sido boa para os bancos pelo fato de os mesmos terem ficado cada vez mais fortes com o passar dos anos e com a maior concentração, o que trouxe maior lucratividade para os mesmos. Todavia, deve-se ressaltar que a concentração bancária pode não ter sido boa para os consumidores bancários, aqueles que tomam empréstimos e consomem serviços bancários, já que houve efetiva perda da concorrência e esta perda não trouxe melhores taxas de juros reais na economia.

Com relação à política de juros de Costa e Silva, os juros eram controlados adotando-se um teto e pelo incentivo ao setor bancário, por meio de redução do compulsório e das taxas

de redesconto. Ainda em 1967, foi instituída a CONEP, que primeiramente tinha caráter voluntário, e posteriormente a CIP, que foi uma forma de controle de preços compulsória.

Voltando ao gráfico 3.2, em contraste com a média inflacionária do período do PAEG de 57,7% ao ano, o aumento dos preços nos anos de Costa e Silva foram de apenas 24,4% ao ano, em média. Essa queda na inflação deve-se à atividade econômica que teve um crescimento acelerado no período. O nível em 1967 deve-se principalmente ao aperto monetário realizado em 1966. O ano de 1968 provavelmente teve baixo índice pelo fato de a política de minidesvalorizações cambiais ter sido adotada. Por fim, o nível em 1969 deve-se principalmente a um esforço do governo em diminuir a expansão monetária e o déficit público. De acordo com Luiz Aranha Correa do Lago, na obra “A ordem do progresso”, organizada por Marcelo Paiva Abreu, esse ano “foi o primeiro ano da nova administração em que a colocação de títulos públicos financiou mais do que a totalidade do déficit de caixa da União (...) contribuindo para reduzir as pressões inflacionárias” (LAGO, 1995, p. 246).

Houve ainda mudança na política econômica no ano de 1967 que, em contraste com os anos anteriores, teve o déficit orçamentário elevado. Adicionalmente a isso houve uma elevação do teto para isenção do imposto de renda, fato que pode explicar uma tentativa de aquecimento da demanda de consumo, já que tal mudança provoca um aumento na renda disponível ao consumo. Ainda com o objetivo de aquecer a demanda, o governo Costa e Silva alterou as regras para recolhimento do IPI, que passou a ser recolhido de 30 a 45 dias após o faturamento, e não no ato do faturamento, fato que gerou um capital de giro disponível em caixa do setor industrial mais elevado.

No biênio de 1967-68, pode-se perceber que houve um afastamento das políticas econômicas ortodoxas, pois a política fiscal, conforme explicitado acima, foi expansiva, e a política monetária também. O período foi marcado também pela expansão da oferta de moeda e crédito, já que nos anos de 1967 e 1968 os valores foram de 26,69% e 41,75% ao ano, respectivamente, fato que, de acordo com o gráfico 2.1, causou o salto na emissão da base monetária. Já o crédito teve como motivo de sua expansão o aumento dos empréstimos por parte do Banco do Brasil, já que no ano de 1967 as condições climáticas foram favoráveis à agricultura. Dessa forma, com investimentos e condições climáticas favoráveis, o biênio contou com forte expansão da oferta de produtos agrícolas, que por sua vez levou a uma redução do nível de preços, contribuindo assim para que houvesse menor pressão sobre os níveis de inflação da economia. Outra política adotada pelo governo foi a canalização de

recursos para o Sistema Financeiro de Habitação, para construção e aquisição de novas moradias.

Foi lançado ainda no ano de 1968 o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), o qual procurava aperfeiçoar o processo de substituição de importações brasileiro por meio da instituição de um modelo de desenvolvimento novo ao identificar e apoiar setores dinâmicos em condições de sustentar um crescimento econômico brasileiro. Todavia, o contrário da concepção antiga de substituição de importações, que era o apoio de somente um fator, como, por exemplo, à indústria que vinha sendo apoiada nos últimos anos, apóia-se no PED vários setores da economia, como a indústria de bens de capital, a indústria de bens de consumo duráveis, bens intermediários, e agricultura. Esse apoio permitira um aumento da oferta e da demanda que daria condições de forte crescimento econômico ao Brasil. Todavia, como a indústria continuaria a ser caracterizada pela transformação, deveria haver uma expansão, além da substituição de importações, “da expansão do mercado interno e da promoção de exportações” (MACARINI, 2005, p. 5).

A estrutura administrativa do PED era formada pelo EPEA, que era o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, utilizado para planejar o decênio do governo Castelo Branco, e que se transformou em IPEA, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Ao contrário do que havia acontecido no biênio anterior, no último ano do governo Costa e Silva, em 1969 houve uma mudança do ponto de vista fiscal já que, por meio do decreto 63.946 de 1968, ficou vedado, por exemplo, que no primeiro semestre de 1969 houvesse realização de novos processos para contratação de funcionários públicos, corte de gastos para viagens e compras de veículos para uso da administração direta do governo, entre outras mudanças com objetivo de cortar gastos. Além disso, por meio do decreto 64010 de 1969 e do ato complementar 40 de 1968, houve uma limitação da despesa de até quatorze bilhões e duzentos e vinte e nove milhões de cruzeiros novos e uma redução nos fundos de participação dos Estados e Municípios, respectivamente. Assim, essa mudança no déficit orçamentário levou a uma redução da tensão inflacionária que existia na economia brasileira no período. Por outro lado, foram concedidos vários incentivos fiscais às empresas, dentre elas: alterações relativas à contribuição do imposto de renda, com redução desse imposto; estabelecimento de imposto de renda diferenciado, o qual dependia dos prazos de aplicação de recursos; medidas com objetivo de desestimular o mercado paralelo, entre outras. Essas medidas de incentivos fiscais foram uma forma alternativa que o governo encontrou para que houvesse uma oferta de moeda na economia maior, sem que se expandisse a base monetária,

pois houve uma maior oferta interna de recursos. Para Macarini, a importância das concessões fiscais são que

“estas, ao reforçarem a capacidade de geração interna de recursos, facilitariam a busca da disciplina monetária e, quem sabe, ensejando algum alívio nas taxas de juros. Numa perspectiva de longo prazo, esses mesmos efeitos seriam assegurados por meio da desejada expansão do mercado de capitais, reduzindo o grau de dependência do crédito bancário” (MACARINI, 2006, p. 10).

Tabela 3.3			
Valores em milhões de dólares das exportações (FOB), importações (FOB) e Saldo Comercial no período de 1967 a 1974			
Ano	Exportações (FOB)	Importações (FOB)	Saldo Comercial
1967	1.654,0	1.441,0	213,0
1968	1.881,0	1.855,0	26,0
1969	2.311,0	1.993,0	318,0
1970	2.739,0	2.507,0	232,0
1971	2.904,0	3.247,0	-343,0
1972	3.991,0	4.232,0	-241,0
1973	6.199,2	6.192,2	7,0
1974	7.951,0	12.641,3	-4.690,3
Fonte: IBGE			

Com relação ao comportamento da balança comercial no período Costa e Silva, pode-se perceber pela tabela 3.3 que os saldos nos três anos de governo foram positivos, fato que pode ser explicado pelo forte aumento das exportações, sendo que entre 1967 e 1969 houve um aumento de aproximadamente 39,72%. Já as importações no período cresceram 38,31%, crescimento próximo à variação das exportações.

3.3 Governo Emilio Médici (1969 – 1974)

Emilio Médici governou o Brasil entre 30 de outubro de 1969 até 15 de março de 1974 com o discurso de restabelecer a democracia até o final de seu mandato, em 1974. Todavia, não cumpriu sua promessa e fez de seu governo, um dos mais repressores e autoritários no período da ditadura militar. Ao tomar posse no final de 1969, Emilio Médici deixou claro sua grande meta: fazer o Brasil crescer a taxas mais ambiciosas. De fato, no período em que presidiu o Brasil, entre 1969 e 1974, fez com que a população experimentasse um período com fortes taxas de crescimento econômico, com média de 11,91% ao ano entre 1970 e 1973, sendo que neste último ano houve o choque do petróleo. Foi no governo de Médici que foi

criado o PIS, a MOBRAL para a alfabetização de adultos e que a hidrelétrica binacional de Itaipu começou a ser projetada. No governo de Médici, o então ministro Delfim Netto continuou no ministério da fazenda.

Ao retomarmos o gráfico 3.2, no ano de 1973 o índice de preços ao consumidor alcançou o patamar de 13,96% neste ano, menor valor desde o ano de 1957, ano que teve valor de 13,73%. Todavia, a partir de 1972, quase toda a capacidade ociosa já estava próxima ao fim, ou seja, quase toda a capacidade instalada já estava utilizada, e assim, houve uma pressão sobre os preços. Por esse motivo, pode-se constatar que a partir deste momento, a inflação já não pode mais ser denominada predominantemente de inflação de custos, e passa a ter característica de inflação de demanda.

O fato que mantinha o crescimento econômico elevado a partir de então provavelmente teria sido a política monetária expansionista. Esta, não tinha impactos sobre a inflação pois os preços a essa altura eram controlados pela CIP. Dessa forma, os valores nos anos de 1972 e 1973 de 17,45% e 13,96%, respectivamente, eram demasiadamente camuflados pelo controle dos preços exercido pela CIP.

Com relação à política fiscal adotada no governo Médici, o déficit de caixa, ao contrário do que aconteceu no governo Costa e Silva, o qual financiou grande parte do déficit por meio de emissão monetária, foi financiado quase completamente por títulos públicos, com a condição de que, após o ano de 1967, as ORTNs tinham uma cláusula de recompra em até 30 dias após a emissão.

Com relação ao comportamento da balança comercial no período Médici, pode-se perceber pela tabela 3.3 que nos anos de 1971, 1972 e 1974 os saldos comerciais foram negativos, fato que pode ser explicado pelo forte aumento nas importações nesses períodos e do crescimento das exportações não tão elevadas quanto às importações, apesar das minidesvalorizações cambiais.

Apesar disso, as exportações cresceram 190,28% no período do governo Médici contra um aumento das importações, entre os anos de 1970 e 1974, de 404,24%, fato que pode ser explicado por um aumento da renda da população em geral, já que o Produto Interno Bruto chegou à dois dígitos.

Tabela 3.4	
Capacidade de importar (em % do PIB)	
1967	14,8
1968	16,1
1969	19,2
1970	21,8
1971	21,7
1972	27,8
1973	35,7
Fonte: IBGE	

A tabela 3.4 mostra que a capacidade de importar da economia brasileira, ou seja, o *quantum* de importações em relação ao Produto Interno Bruto, passou de 16,1 para 35,7, ou seja, mais que dobrou. Isso se deve ao fato de que a política externa brasileira tornou-se mais liberal e assim, tornou-se com um poder maior para importar. Todavia, se analisarmos somente o crescimento das importações em 1974, nota-se um valor de 104,15%, que pode ser explicado pela crise do petróleo. Já o período anterior ao ano de 1974, notadamente os anos de 1972 e 1973, teve o crescimento das importações ocasionado, pelo menos em parte, pelo fim da capacidade ociosa da economia brasileira, fato que forçou o governo Médici aumentar a Formação Bruta de Capital Físico por meio da importação dos bens de capital. Esse aumento nas importações, aliado ao crescimento do pagamento de juros devido a um endividamento cada vez maior, tornou a balança de transações correntes negativa. A saída para isso seria um maior endividamento para cobrir os déficits.

Na análise dos dados acima, o crescimento das exportações não esteve limitada somente às quantidades, mas também à pauta de exportação. No período do governo Médici, as exportações têm melhoria qualitativa pelo fato de haver uma diversificação com a exportação de produtos agrícolas não tradicionais, calçados, bens de consumo não duráveis, entre outros. Ainda a respeito do ponto de vista qualitativo, o país deixou de ser quase que exclusivamente exportador de produtos agrícolas, mas também passou a demandar sua produção. Por isso, ao levar o aumento na demanda interna, houve necessidade de uma forte modernização nesse setor, e isso foi realizado por meio da utilização de máquinas e produtos agrícolas, que causou um aumento na produtividade e alavancou um crescimento do setor industrial brasileiro para que houvesse assim um fornecimento dos itens necessários à

produção agrícola brasileira. Por outro lado, a principal crítica que é realizada à modernização da agricultura brasileira é que houve uma piora nos indicadores de concentração de terra.

Tabela 3.5	
Produção de tratores (em tratores)	
1967	6.219
1968	9.644
1969	9.471
1970	14.029
1971	22.197
1972	29.336
1973	37.106
Fonte: IBGE	

De acordo com a tabela acima, verifica-se que entre os anos de 1969 até 1973, a produção de tratores aumenta de 9.471 para 37.106, respectivamente. Esses dados podem servir como uma “proxy” da modernização agrícola e indica que de fato houve uma modernização agrícola brasileira, pelo fato de uma mecanização da agricultura brasileira maior. A principal crítica nessa mecanização é que houve uma perda de emprego permanente, em que este perdeu espaço para o emprego temporário. Provavelmente, é nesse momento que surgem os chamados bóias frias. Um fator que pode ter impulsionado a modernização agrícola brasileira foi que houve uma participação do governo por meio de concessões de isenções fiscais, as quais o governo concedia empréstimos a baixas taxas de juros.

Tabela 3.6			
Consumo aparente de fertilizantes (em toneladas)			
Ano	Produção	Importação	Consumo aparente
1964	108.181	147.182	185.859
1965	97.322	189.075	186.665
1966	90.488	190.630	187.781
1967	116.836	328.088	307.987
1968	131.774	469.934	417.413
1969	134.257	496.129	430.096
1970	189.758	808.807	691.873
1971	311.939	853.154	814.187
1972	378.016	1.378.756	1.286.788
1973	447.098	1.232.047	1.150.613
Fonte: IBGE			

Além do aumento da produção de tratores, houve também um aumento na produção e no consumo dos fertilizantes. Com relação à produção, entre os anos de 1967 e 1973 a quantidade produzida praticamente quadruplicou. Isso se deve ao consumo, que no mesmo período também praticamente quadruplicou. Todavia, quando se são analisados os números absolutos, percebe-se no ano de 1967 que houve um déficit de aproximadamente 191 mil toneladas de fertilizantes, o qual foi suprido por meio de importações. Já no ano de 1973, o déficit foi ainda maior, de 703 mil toneladas, e as importações chegaram a 1.232.047 toneladas de fertilizantes, valor aproximadamente quatro vezes maior que em 1967. Por meio destes dados, pode-se notar que as indústrias voltadas à agricultura estavam em processo de desenvolvimento, já que as importações ainda eram muito superiores à produção, fato que foi superado somente em 1981.

Tabela 3.7		
Grupos de área total - área em hectares		
Grupos de área total	Década de 1960	Década de 1970
Menos de 10	5.952.381	9.083.495
10 a menos de 100	47.566.290	60.069.704
100 a menos de 1000	86.029.455	108.742.676
1000 a menos de 10000	71.420.904	80.059.162
10000 e mais	38.893.112	36.190.429
Fonte: IBGE		

Com relação à concentração fundiária, existe o argumento que a desigualdade oriunda da modernização agrícola brasileira trouxe também uma maior concentração fundiária. De acordo com a tabela 3.7, cerca de 140 milhões de hectares representam são controladas por até 1000 responsáveis na década de 1960, o que representa aproximadamente 56% de toda a terra disponível. Já na década de 1970, o valor passou para 60,48%, ou seja, mais de 38 milhões de hectares passaram para a responsabilidade de 1000 indivíduos ou entidades públicas.

CAPÍTULO IV – Interpretações do milagre, a crise do petróleo e o consequente fim do milagre e a opção brasileira para crise externa

Autores importantes da economia brasileira teceram suas análises a respeito do período de ouro da economia brasileira. Simonsen e Furtado expõem suas idéias na primeira parte deste capítulo. Serão mostrados os diferentes pontos de vista desses autores do ponto de vista: do crescimento econômico que fora observado no período; da distribuição de renda que fora estruturada como consequência do forte crescimento; e da dívida externa que foi uma condição necessária a esse crescimento.

Nas sessões seguintes será discutido o período de desaceleração da economia. O Brasil, até a crise internacional do petróleo, passava por um momento de forte crescimento econômico, mas já com certo estrangulamento pelo fato de seu alto endividamento no período. A crise do petróleo colocou o país em um dilema entre continuar o endividamento ou fazer um ajuste recessivo para que houvesse, de acordo com o ponto de vista da maior parte dos países nesse período, um ajustamento da economia à nova realidade. A opção que foi tomada pelo governo Geisel priorizou o aumento dos investimentos contra um corte nos gastos do governo, fato trouxe sérias consequências ao país. O diagnóstico de Geisel neste momento foi que a crise era passageira, e não duradoura, muito menos que haveria mais uma crise energética que devastara a economia mundial.

4.1 Confronto de idéias de Simonsen X Celso Furtado a respeito do “milagre econômico”

Na obra de Mário Henrique Simonsen, Brasil 2002, o autor que por vezes foi ministro no período militar escreveu que, conforme já havia sido dito por Delfim Neto, o milagre é algo que ocorre sem haver qualquer causa, o contrário do que aconteceu no período dos governos Costa e Silva e Médici. Nesse período, as causas para o excepcional crescimento da economia brasileira, além das reformas implantadas no governo Castelo Branco, deve-se a seis fatores. O primeiro deles é o forte crescimento da concessão de crédito ao setor privado, ou seja, no período houve uma política monetária expansionista. O segundo fator é que no período do “milagre” houve uma intensa “busca do apoio nos intermediários financeiros não bancários” (SIMONSEN, 1972, p. 38). O fator número três é um certo incentivo exportador aliado a uma mentalidade exportadora nesse período. Um quarto fator é colocado como uma forte entrada de capitais externos. O quinto fator é o apoio dado pelo governo à agricultura

por meio de incentivos, mecanização, uso de fertilizantes, entre outros. E por fim, a união entre o setor público (governo) e o setor privado (empresas).

Celso Monteiro Furtado, que se destacou por sua participação na Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL e por ter sido ministro no governo João Goulart, governo que elaborou e colocou em prática o Plano Trienal, apontou que os principais motivos para o forte crescimento econômico brasileiro foi pelo fato de: ter ocorrido uma modificação na característica da demanda que passou para bens de consumos duráveis, o que levou a uma melhora na relação produto-capital. Ocorreu dessa forma um fluxo externo rumo ao Brasil, que permitiu uma melhoria na estrutura industrial brasileira, já que equipamentos com melhores níveis tecnológicos foram importados mediante a uma acumulação da dívida externa. Dessa forma, no final da década de 1960 e início da década de 1970, ocorreu forte crescimento não sustentado, o que levou mais tarde o país ter sérias consequências.

Com relação à distribuição de renda no período do “milagre econômico brasileiro”, Simonsen aponta que existem falhas quanto ao censo realizado na década de 1970, todavia faz suas análises considerando uma “leviandade estatística”. Dessa forma, estatisticamente, de acordo com Simonsen, houve concentração de renda, já que o coeficiente de gini aumentou da década de 1960 para a década de 1970. Todavia, Simonsen argumenta que, como houve um aumento da renda real per capita na razão de 34%, apesar de ter havido uma queda na participação dos 40% mais pobres em relação à renda total, “seu poder aquisitivo absoluto aumentou de 8,3%” (SIMONSEN, 1972, p. 53) da década de 1960 para a década de 1970. Simonsen conclui então que todas as classes se beneficiaram com o crescimento do “bolo”, embora algumas “fatias” se beneficiaram mais que outras. Os motivos da concentração de renda entre as décadas de 1960 e 1970 devem-se: a redução dos salários reais, por meio da política salarial implantada pelo Plano de Ação Econômica do Governo; o excesso de mão de obra não qualificada, e a falta da mão de obra qualificada, o que causou desequilíbrios no mercado de mão de obra; ao resultado do crescimento do produto real, em que houveram grandes lucros por parte das empresas, fato que aprofundou a concentração.

Por outro lado, Celso Furtado argumenta em relação à alteração na distribuição de renda provocada pelo “milagre econômico”, que houve transferência de renda das classes menos favorecidas com direção às classes intermediárias e elevadas. Isso ocorreu, segundo Furtado, pelo fato de o salário mínimo ter declinado nos anos de crescimento elevado e de a renda média da população de renda média e alta ter crescido em uma proporção maior que o Produto Interno Bruto.

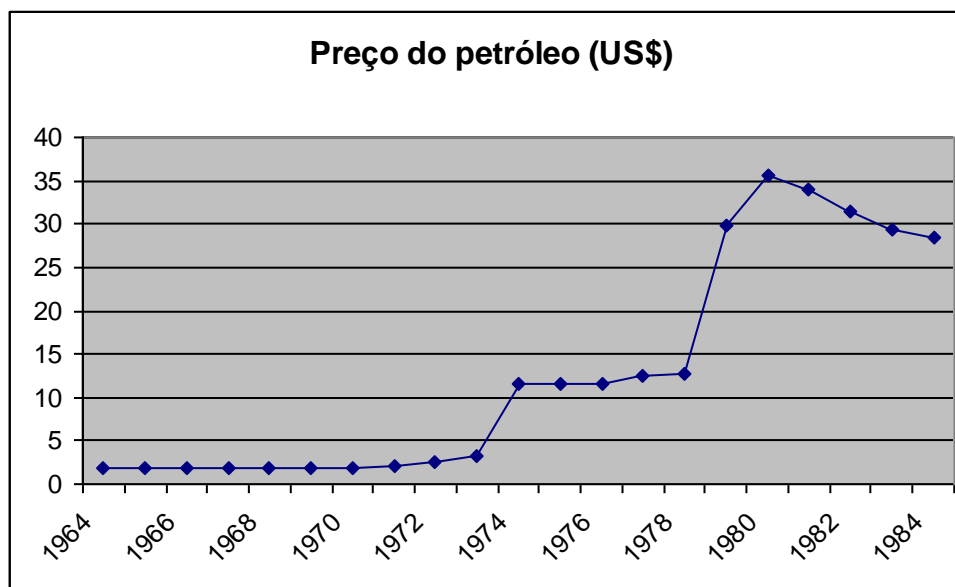
Simonsen defende que, o contrário do que acreditavam os analistas da época, a dívida externa brasileira não era tão preocupante, já que a dívida externa não deveria ser analisada em termo absoluto, mas sim com relação à dívida líquida sobre as exportações, que apresentava valores baixos. A atenção então deveria ser deslocada para a manutenção ou crescimento das exportações brasileiras, e não para um possível pagamento das dívidas. Isso se deve pelo fato da necessidade de se atender a demanda interna por bens importados e para que houvesse uma sustentação da entrada de recursos externos.

Já Furtado acredita que a dívida bruta era preocupante, já que houvera mais que triplicado entre os anos de 1964 e 1973. Além disso, o endividamento externo não foi boa no sentido que houve um aumento no mercado de bens duráveis sem que houvesse um aumento, segundo Furtado, no potencial de autotransformação. Nas palavras de Celso Furtado (1981), apesar de “um considerável aumento do produto interno, não se assinala na economia brasileira nenhum ganho de autonomia na capacidade de autotransformação, nem tampouco qualquer reforço da aptidão da sociedade para autofinanciar o desenvolvimento.” (p. 43)

4.2 O último ano do governo Médici e a crise do petróleo

No período final do governo de Médici, a economia operava com toda sua capacidade industrial, ou seja, não havia capacidade ociosa, a inflação estava sendo pressionada e só não tinha índices mais elevados pelo fato de a CIP controlar esses valores. Além disso, no ano de 1971, o governo norte-americano, já com baixas reservas de ouro na economia, deixou o padrão ouro e o dólar passou a ter cotação flutuante. Essa política foi seguida pelos governos do mundo todo no ano de 1973, ano em que desvalorizações cambiais ocorreram nesses mercados e os tornaram mais instáveis.

Além do descompasso entre a demanda e os investimentos com petróleo, houve a guerra do Yom Kipur, que teve o apoio dos Estados Unidos e de países europeus à Israel, que levou a uma reação dos países Árabes, membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), reação que reduziu a oferta do petróleo para o mundo, e o produto que tem uma curva de oferta inelástica, teve um grande aumento do preço, conforme mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 4.1 – Preço internacional do petróleo – em dólares

Fonte: Fundo monetário internacional (FMI)

Verifica-se que o preço do barril do petróleo passa de US\$ 3,27 em 1973, para US\$ 11,50 em 1974, ou seja, um verdadeiro choque que levou a um aumento do preço do barril em quase 400%. A reação dos países no mundo todo foi de adotar um ajuste recessivo, ou seja, reduzir as taxas de crescimento via aumento das taxas de juros da economia. Isso impacta em um aumento das taxas nominais de juros internacionais, fato que leva a um aumento significativo, apesar de não ser exorbitante, das taxas de juros reais. O fato só não foi mais grave pois a inflação internacional estar alta o suficiente para “neutralizar” as taxas de juros nominais. O choque de 1973 provocou uma redução na liquidez da economia, liquidez esta que não se reduziu drasticamente pelo fato de haver uma transferência da renda dos países do mundo não exportadores de petróleo para os exportadores via aumento de preço do petróleo. Essa liquidez foi denominada “petrodólares”, que volta em forma de empréstimos à Europa.

No Brasil, que tinha forte dependência na importação do produto, houve forte desequilíbrio nas contas externas, já que o valor das importações teve um expressivo aumento.

Tabela 4.1		
Importações e saldo do balanço de pagamentos em US\$ milhões		
Ano	Importações (FOB)	Saldo Balanço de pagamentos
1972	4.235,00	2.178,60
1973	6.192,20	-936,30
1974	12.641,30	-950,00
1975	12.210,30	1.191,70
Fonte: IBGE		

A tabela 4.1 mostra que o valor das importações entre os anos de 1973 e 1974 teve aumento superior a 100%, fato que levou a um descontrole das contas externas brasileiras e tornou a balança comercial bastante negativa. Isso levou, como se pode perceber na tabela acima, a um saldo bastante negativo na balanço de pagamentos, que saiu de 2.178,60 milhões de dólares em 1972 para 950 milhões de dólares negativos em 1974. De fato a economia brasileira sofreu com o primeiro choque do petróleo e deveria optar por uma nova política econômica para reequilibrar suas contas nacionais.

4.3 O governo Geisel

Em meio a esse transtorno econômico, Ernesto Geisel assume a presidência da república em março de 1974, sendo assim o quarto presidente militar brasileiro. Geisel optou por Mário Henrique Simonsen para o Ministério da Fazenda. No campo político, Geisel era considerado mais moderado que Médici, fato que fez surgir um clima de reabertura política no país e sua redemocratização. No campo econômico, ao contrário do que havia ocorrido no governo Médici, Geisel encontrou uma inflação que estava bastante comprimida com forte pressão para sua elevação, apesar de índices baixos. Por isso, em seu primeiro ano de mandato, os controles dos preços na economia que estavam sendo feitos por meio da CIP foram interrompidos, e como reação, o índice de preços ao consumidor chegou a 34,56% no ano de 1974, e oscilou bastante nos anos seguintes a valores bastante superiores ao de 1973, que foi de apenas 15,53% no ano. Geisel encontrou também uma situação econômica bastante adversa em seu período, com as consequências do choque do petróleo que assolavam o país.

4.4 As opções do Brasil e o II PND

O Brasil neste momento tinha algumas alternativas para saída da crise. A primeira seria realizar um ajuste recessivo na economia com objetivo de reajustá-la ao novo cenário econômico mundial, o qual sugeria políticas mais restritivas por meio de uma desaceleração do crescimento do produto interno bruto e uma desvalorização cambial, e o diagnóstico seria de uma crise econômica com maior impacto, que levaria mais tempo para ser combatida. Esta opção foi escolhida por grande parte dos países para o combate da crise do petróleo. Uma segunda opção seria o financiamento dos equilíbrios, que causaria um maior endividamento do país, mas que não levaria a um menor crescimento econômico e consideraria a crise como

algo passageiro, ou seja, a crise seria considerada com baixa amplitude. O governo Geisel fez a escolha por uma continuidade da política de crescimento por endividamento, pelo qual foi financiado pela captação externa de recursos, porém neste momento não houve simplesmente um financiamento, como sugere a segunda opção. Abre-se aqui uma terceira opção, adotada pelo país, que foi o financiamento por endividamento com aumento de investimentos que visava a auto-suficiência brasileira de diversos itens. Lança-se assim o II Programa Nacional de Desenvolvimento (II PND), que “apesar de promover algumas adequações, reafirma-se o ‘desenvolvimentismo’” (KON, 1999, p. 71).

Todavia, deve-se levar em conta que a opção pelo “financiamento” e não pelo “ajustamento” da economia teve contribuição das dívidas externas brasileiras: o setor que mais se endividou durante o “milagre econômico” foi o privado, e com essa consideração, se houvesse nesse momento uma desvalorização cambial pelo fato de uma adoção da política de ajustamento, esse setor seria muito prejudicado e poderia ocorrer nesse momento grande quantidade de falências. Eis um forte argumento para adoção do II PND.

Assim, para que se atingisse o objetivo de continuidade do desenvolvimentismo, a necessidade de se avançar no processo de substituição de importações era iminente e para que isso ocorresse houveram vultosos incentivos fiscais e/ou financeiros em siderurgia, fertilizantes, petroquímica, entre outros, ou seja, investimentos em bens intermediários. Nas palavras de Antonio Barros de Castro (1985, p. 33), “o II PND se propunha a superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento (...)”. Nesse sentido, com uma demanda bastante aquecida na economia brasileira e com uma capacidade ociosa já não mais existente, a opção não foi pelo desaquecimento da demanda, mas sim um financiamento para alteração da estrutura de oferta da economia brasileira. Foi nesse período que a usina hidrelétrica de Itaipu teve o projeto colocado em execução, construção a qual seria concluída em 1982, e que foi realizado forte incentivo à utilização de fontes de energia alternativa, como o Programa Brasileiro de Álcool, o Próálcool, para substituição em larga escala dos derivados de petróleo pelo produto oriundo da cana de açúcar, o álcool. Desta forma, o Brasil poderia importar menos e aumentar sua pauta de exportações. Além disso, o governo apoiou fusões e incorporações por grandes empresas com objetivo de dinamizar o crescimento brasileiro.

Por outro lado, a realização do II PND foi um programa de investimento de médio e longo prazos, ou seja, grande parte dos resultados do II PND seriam obtidos somente após alguns anos de sua execução.

Como principal resultado do programa, houve excepcionais avanços na produção e exportação de metais como o aço, alumínio, zinco, cobre e estanho, além da produção e exportação de fertilizantes, cimento e papel. Ambos obtiveram forte queda no coeficiente de importação entre os anos de 1974 a 1983 e alta no coeficiente de exportação no mesmo período. Com relação à energia elétrica, tendo em conta que houve uma crise energética a nível mundial, o governo incentivou e conquistou fontes de energia alternativas, tais como a energia hidroelétrica, produção no país de petróleo, e produção de energia originária da cana de açúcar.

Encerra-se assim o período de ouro brasileiro, o chamado “milagre econômico”, com uma crise de um produto bastante importante na pauta de importações brasileira, o petróleo, e que atingiu grande parte dos países do mundo, os quais fizeram uma opção de combate à crise menos ousada que a escolha do Brasil. O país lançou o II PND, que se por um lado trouxe como consequência um equilíbrio no balanço de pagamentos, por outro lado endividou mais ainda o Brasil já endividado, e com empréstimos à taxas de juros flutuantes, teve altos montantes de juros que deveriam ser pagos após a segunda crise do petróleo em 1979. Por isso, mais tarde o Brasil pagaria caro pela ousadia no governo Geisel, já a segunda crise do petróleo “secou” as reservas internacionais e que mergulhou o país em uma profunda crise econômica na década de 1980.

CONCLUSÃO

Foi discutido no presente estudo que o período anterior ao PAEG teve grande evolução no governo de Juscelino Kubitschek, no qual o Plano de Metas foi bastante importante para que setores da economia que estavam pouco desenvolvidos ficassem com maior potencia por meio de vultosos investimentos. Porém foi deixada a herança inflacionária aos períodos posteriores. Jânio Quadros tentou desacelerar o crescimento dos preços por meio de medidas ortodoxas, mas deixou o governo cedo. João Goulart tentou por meio do Plano Trienal, que também falhou. Foi com os militares que essa inflação foi controlada, já em um período em que os poderes dos sindicatos e do povo estavam bastante limitados. No presente trabalho, foi realizado um diagnóstico bastante detalhado dos problemas que a economia brasileira enfrentava, baseado em autores bastante conceituados. Pôde-se perceber a crucial importância da reforma salarial, monetária e tributária. Por meio delas que os governos puderam melhorar o sistema brasileiro do ponto de vista da eficiência, apesar de haver ainda uma falha no ponto de vista social. Ainda se baseando nesses autores e por meio de complemento com dados, houve uma análise das políticas adotadas pelos governos militares no PAEG e suas reformas, fatos que desencadearam o forte crescimento econômico nos governos Costa e Silva e Médici. Esse crescimento pode ser creditado às reformas institucionais do período do PAEG, que disponibilizou recursos ao governo para que pudessem ser realizados os investimentos necessários para que o Brasil pudesse ter forte crescimento econômico. Além disso, o ambiente econômico interno e externo estava favorável a esse crescimento. Internamente a inflação estava estável, não havia mais favorecimento àqueles que não honravam com seus compromissos e havia um sistema financeiro melhorado, principalmente pelo fato de ter sido instituída a correção monetária e ter sido criado um Banco Central. Externamente os países mais ricos experimentavam grande crescimento econômico, que trouxe ao Brasil os Petrodólares e facilitou o financiamento dos investimentos brasileiros. Todavia, o dinheiro que levou o país a ter fortes taxas de crescimento, levou o Brasil a ter uma “década perdida” em 1980, já que houveram duas crises energéticas à nível mundial.

Pode-se concluir então que para que o país pudesse usufruir o “milagre econômico” brasileiro, houve uma mistura entre as reformas institucionais executadas por Castelo Branco, as medidas econômicas tomadas pelo governo militar e o cenário externo favorável, já que possivelmente se algum dos fatores não estivesse presente, provavelmente o país não poderia ter altas taxas de crescimento. Sem as reformas institucionais não seria possível a

intermediação financeira e, do ponto de vista fiscal, as empresas continuariam ineficientes. Além disso, continuaria reinando no país a instabilidade econômica, com altos níveis inflacionários. Mas se não houvesse também algumas medidas econômicas com vistas ao crescimento econômico, o Brasil não cresceria. Se a inflação não tivesse sido reavaliada como ocorreu no governo Costa e Silva, medidas que “prenderiam” a economia continuariam a ser tomadas. E por fim, se não transbordassem recursos dos países europeus, o Brasil não tomaria empréstimos e não haveria investimentos. Sem investimentos, rapidamente o país se encontraria novamente no caos visto no final da década de 1950 e início da década de 1960.

Referências bibliográficas

ABREU, M.P. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964 in ABREU, M.P. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1995. *op.cit.*, p. 98 – 118 (cap 8).

_____. Estabilização e reforma: 1964-1967 in REZENDE, A.L. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1995. *op.cit.*, p. 213 – 231 (cap 9).

_____. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973 in LAGO, L.A.C. *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1995. *op.cit.*, p. 233 – 294 (cap 10).

ALKIMAR, R. M.(org). *PAEG e Real — dois planos que mudaram a economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007.

ALMEIDA, PAULO R. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online]. Vol.50, n.2, pp. 60-79, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a05v50n2.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2010.

BADO, ALVARO R. L. *A Política Econômica Externa do Governo Castelo Branco (1964-1967)*. São Paulo: Catálogo USP, 2006.

BRASIL. Lei 4.131, de 03 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4131.htm>. Acesso em: 03 nov. 2010.

BRASIL. Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4380.htm>. Acesso em: 03 nov. 2010.

BRASIL. Lei 4.494, de 25 de novembro de 1964. Regula a Locação de Prédios Urbanos. [online]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1950-1969/L4494.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

BRASIL. Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. [online]. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/leisedcretos/Port/lei4595_Hist.asp?idpai=leis>. Acesso em: 03 nov. 2010.

BRASIL. Lei 4.864, de 29 de novembro de 1965. Cria Medidas de estímulo à Indústria de Construção Civil. [online]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/1950-1969/L4494.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

BRASIL. Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências. [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5107.htm>. Acesso em: 03 nov. 2010.

BRASIL. Decreto-Lei 1.131, de 16 de julho de 1971. Concede estímulos às fusões, às incorporações e à abertura de capital de empresas e dá outras providências. [online]. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1182-16-julho-1971-375400-publicacao-1-pe.html>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

CASTRO, A. B; SOUZA, F. E. P. Ajustamento x transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984 in SOUZA, F. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. A política externa independente durante o governo João Goulart. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_politica_externa_independente>. Acesso em: 03 nov. 2010.

FICO, C. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. *Revista Brasileira de História* [online]. vol. 24, n.47, pp. 29-60, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882004000100003&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 25 out. 2010.

FURTADO, Celso. O Brasil Pós-“Milagre”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GARCIA, EUGÊNIO V. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). *Revista brasileira de política internacional* [online]. vol.40, n.1, pp. 18-40, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73291997000100002&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 25 out. 2010.

GREMAUD, A. P.; SAES, F. A. M.; TONETO JR, R. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.

GREMAUD, A.P., TONETO Jr., R. VASCONCELOS, M.A.S. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2002.

HERMANN, J.; VILLELA, A. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1986. (caps 2, 3 e 4).

KON, A. (Org.) Planejamento no Brasil II in GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 41-66.

LAFER, B.M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1987. p. 51-89.

MATTOS, M.B. Greves, sindicatos e repressão policial no Rio de Janeiro (1954-1964). *Revista Brasileira de História* [online]. vol.24, n.47, pp. 241-270, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882004000100010&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 nov. 2009.

MEDEIROS, RODRIGO L. Teoria econômica e desenvolvimento na América Latina: Revisitando o estruturalismo. *Revista Intellectus* [online]. vol. 1, 2006. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/17_20060825231847.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

SILVA, CÉSAR A. S. Golpe de 1964 e política externa do regime de Castelo Branco. *Relações Internacionais em Revista* [online]. n. 4 pp. 9-33, 2004. Disponível em:

<http://www.unicuritiba.com.br/webmkt/pesquisa/pesquisa_arquivos/publicacoes/ri/artigo%20c%E9sar.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

SIMONSEN, M.H.; CAMPOS, R.O. *Nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olimpio, 1974. (cap 3).

SIMONSEN, M.H. *Brasil 2002*. Rio de Janeiro: Apec, 1972.

VELOSO, F.A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do ‘Milagre’ Econômico Brasileiro (1968/73): uma análise empírica. *Revista Brasileira de Economia* [online]. vol. 62, n. 2, p. 221–246, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0034-71402008000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 17 nov. 2009.