

LUIZ ROBERTO PEDROSO

**O PLANO TRIENAL E O PAEG: UMA ANÁLISE  
COMPARATIVA DOS PLANOS DE  
DESENVOLVIMENTO**

Monografia apresentado como  
requisito parcial à obtenção do grau  
de bacharel em Ciências Econômicas,  
setor de Ciências Sociais Aplicadas  
da Universidade Federal do Paraná.

**Orientador: Mariano de Matos  
Macedo**

**CURITIBA**

**2006**

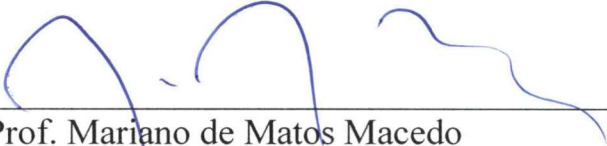
## TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZ ROBERTO PEDROSO

### O PLANO TRIENAL E O PAEG: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

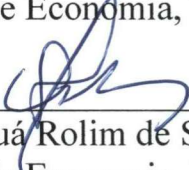
Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná pela seguinte banca examinadora:

Orientador :



---

Prof. Mariano de Matos Macedo  
Departamento de Economia, UFPR



---

Prof. Othon Juruá Rolim de Souza Reis  
Departamento de Economia, UFPR



---

Prof. Igor Zanoni Constant Carneiro Leão  
Departamento de Economia, UFPR

CURITIBA  
2006

*Agradeço à Deus, à minha família,  
em especial à minha querida mãe  
Arlete (in memoriam), aos mestres e amigos.*

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>iii</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>v</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO 1 – A CRISE DOS ANOS 60 E SUAS EXPLICAÇÕES.....</b>	<b>03</b>
1.1 INSTABILIDADE POLÍTICA.....	05
1.2 A CRISE DO POPULISMO.....	06
1.3 A POLÍTICA ECONÔMICA RESTRITIVA.....	07
1.4 A VISÃO ESTAGNACIONISTA.....	08
1.5 O CONCEITO DE CRISE CÍCLICA ENDÓGENA.....	09
1.6 REFORMAS INSTITUCIONAIS.....	10
<b>CAPÍTULO 2 – A INDUSTRIALIZAÇÃO E AS DESORDENS ECONÔMICAS E POLÍTICAS.....</b>	<b>12</b>
2.1 A INDUSTRIALIZAÇÃO VIA SUBSTITUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES.....	12
2.2 O PLANO DE METAS.....	16
2.3 O SURTO INFLACIONÁRIO E A CRISE DA DÍVIDA.....	18
2.4 O IMPASSE PARLAMENTARISTA.....	20
<b>CAPÍTULO 3 – O PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.....</b>	<b>23</b>
3.1 O PLANO TRIENAL E SUA ELABORAÇÃO.....	23
3.2 O DIAGNÓSTICO DO PLANO TRIENAL.....	25
3.3 MEDIDAS DE CONTROLE INFLACIONÁRIO.....	30
3.4 O FRACASSO DO PLANO TRIENAL.....	33
<b>CAPÍTULO 4 – O PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG).....</b>	<b>37</b>
4.1 O GOVERNO MILITAR E O PAEG.....	37
4.2 O DIAGNÓSTICO DO PAEG.....	38
4.3 MEDIDAS DE COMBATE A INFLAÇÃO.....	40
4.4 REFORMAS INSTITUCIONAIS.....	43
4.5 UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO.....	49
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Taxas de Crescimento do Produto.....	17
TABELA 2: Alguns Indicadores Econômicos 1955-1961 .....	20
TABELA 3: Produto e Inflação 1964-1968.....	42

## LISTA DE SIGLAS E ABREVEATURAS

**BACEN** – BANCO CENTRAL DO BRASIL  
**BNDE** – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
**BNH** – BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO  
**CMN** – CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL  
**CSN** – COMPANHIA SIDERURGICA NACIONAL  
**DASP** – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SETOR PÚBLICO  
**FGTS** – FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO  
**ICM** – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS  
**IPI** – IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS  
**IPTU** – IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA  
**IR** – IMPOSTO DE RENDA  
**ISS** – IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS  
**JANGO** – JOAO GOULART  
**JK** – JUSCELINO KUBITSCHKEK  
**SFH** – SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO  
**SUMOC** – SUPERINTENDENCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO  
**PAEG** – PROGRAMA DE AÇÃO ECONOMICA DO GOVERNO  
**PIB** – PRODUTO INTERNO BRUTO  
**PIS** – PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL  
**PSI** – PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES  
**PTDES** – PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL  
**PTB** – PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO  
**ORTNs** – OBRIGAÇÕES REAJUSTÁVEIS DO TESOURO NACIONAL

## RESUMO

Avalia as causas da crise de 1964, fazendo um levantamento dos aspectos conjunturais e estruturais dessa grande crise. Analisa os modelos de industrialização adotados no Brasil após a Segunda Guerra Mundial, como o PSI e o Plano de Metas e avalia quais foram os seu impactos no processo de desenvolvimento do país. Faz um levantamento do processo da aceleração inflacionária e da crise do desequilíbrio externo, avaliando as suas conseqüências no balanço de pagamentos. Analisa os planos de desenvolvimento econômico, Plano Trienal e o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), identificando quais os diagnósticos de cada plano e as medidas de combate a inflação. Elabora tabelas para comparações dos indicadores econômicos, objetivando fazer uma avaliação das medidas de controle da inflação dos planos e uma comparação entre ambos, concluindo que o PAEG foi mais eficiente no processo de equacionamento dos preços.

**Palavras chaves:** crise de 1964, conjunturais, estruturais, PSI, Plano de Metas, desequilíbrio externo, Plano Trienal, PAEG, inflação.

## INTRODUÇÃO

A década de 60 foi uma década cheia de mudanças para a sociedade brasileira. Do ponto de vista político, passou-se de um sistema democrático para um regime militar fortemente autoritário. Economicamente os primeiros anos da década é marcado por uma crise e mais adiante ocorreram importantes mudanças institucionais no país, fixando as bases da forte recuperação econômica que se iniciou nos fins dos anos 60, propagando-se nos primeiros anos da década de 70, onde a economia brasileira cresceu em média 10% ao ano, no período que vai de 1968 à 1973, período esse que ficou conhecido como o “milagre brasileiro”.

Se comparado com o período anterior ao de JK, o início dos anos 60 mostra forte reversão da situação econômica. Em especial o ano de 1964, a economia brasileira passou pela sua primeira grande crise econômica no que diz respeito ao setor industrial: ocorreram importantes quedas dos investimentos, assim como também na taxa de crescimento da renda. Por outro lado, a alta nos preços chegou a mais de 90% ao ano durante esse mesmo período.

Entretanto para poder diagnosticar os fatores que levaram ao desequilíbrio econômico nos anos 60 e assim adotar algumas medidas de combate, foram elaborados dois planos: primeiramente em 1963, o então Plano Trienal e, nos fins de 1964 o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), já

no regime dos militares. Esse trabalho pretende analisar os fatores que favoreceram a essa grande crise e também fazer uma comparação entre os planos Trienal e o PAEG, verificar as principais diferenças e apontar as principais razões que fizeram com que o plano dos militares tivesse maior sucesso no aspecto do equacionamento dos preços permitindo que a economia retomasse o seu ritmo de desenvolvimento. Visando esse objetivos o capítulo 1 apresenta as razões que levaram o país a essa grande crise. O capítulo 2 irá expor as tentativas de industrialização ocorridas no país após a Segunda Guerra Mundial, assim como os problemas da aceleração inflacionária e a crise da dívida externa. O capítulo 3 demonstrará como foram a elaboração e quais eram os objetivos do Plano Trienal e também as suas medidas de combate a inflação. Por fim o capítulo 4 ressalta o diagnóstico e as medidas de combate à inflação do PAEG, terminando com uma análise comparativa do planos de desenvolvimento.

## CAPÍTULO 1

### 1- A CRISE DOS ANOS 60 E SUAS EXPLICAÇÕES

Muitas são as explicações para a crise ocorrida no início da década de 60, podendo assim subdividi-las em quatro grupos: políticos ou econômicos, conjunturais ou estruturais.

Do ponto de vista político, a crise política desencadeada pela renúncia do presidente Jânio Quadros, agosto de 1961, e pelo governo conturbado do presidente João Goulart, agravou o quadro recessivo da economia, que perdurou até 1967, conduzindo nos fins de março de 1964 os militares ao poder, sob o comando de Castelo Branco.

No aspecto mais estrutural da política, houve na época a “crise do populismo”, desencadeada pela incerteza por parte da elite brasileira quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo após 1930, durante o governo populista.

Do ponto de vista econômico, o aumento desenfreado dos preços constituiu um dos maiores problemas da época chegando a mais de 90% em 1964, o que levou o governo a adoção de medidas restritivas, diminuindo os gastos do setor público, a concessão de créditos e os excessos da política monetária.

Além de questões políticas e de caráter conjuntural, outras visões econômicas, mas de ordem estrutural tentam explicar a crise dos anos 60.

Segundo a visão “estagnacionista” o esgotamento do processo de substituição de importações foi o fator decisivo para que os indicadores econômicos registrassem queda na taxa de crescimento do PIB. Internamente, o número de substituição de produtos importados teria chegado a um limite que não possibilitaria manter aceleradas as taxas de crescimento do produto industrial.

Uma outra vertente diz que as perturbações econômicas nos anos 60, caracteriza uma “crise cíclica endógena” típica das economias capitalistas. A queda dos investimentos foi decorrente dos exagerados investimentos durante o Plano de Metas no governo Juscelino Kubitschek, o que gerou excesso de ociosidade nas empresas, não havendo a necessidade de novas inversões, espalhando-se para outros setores da economia.

Por outro lado era necessário que houvesse as reformas institucionais, a qual era vista como extremamente necessária para a retomada dos investimentos, os quais encontravam-se estagnados devido a falta de mecanismos de financiamentos adequados tanto no setor público quanto no setor privado.

## 1.1- INSTABILIDADE POLÍTICA

Considerando-se a conjuntura econômica do período pós 1960, em especial o ano de 1961, esse é considerado um período de grande instabilidade política. Quando Jânio Quadros chegou ao poder com seu vice-presidente João Goulart (Jango) pertencendo a uma outra coligação partidária, isso já refletia as complicações, e dificuldades da época. Após oito meses eleito, do período que se estende do início de janeiro de 1961 até agosto deste, Jânio renunciou ao poder de maneira anormal e só após um considerável período é que o seu vice (Jango) retornou do exterior assumindo sobre outro regime, o parlamentarismo. Após um plebiscito, o sistema presidencialista foi retomado mas tendo Jango muitas dificuldades para governar, com um entra e sai de ministros, até o golpe militar em 64. Sobre isso GREMAUD, VASCONCELOS, TONETO (1996, p.386) explica:

“essas ascensões e quedas de presidentes e ministérios impedia a manutenção de uma política consistente ao longo do tempo, além de que tais oscilações juntamente com um quadro político de radicalização de posições, conturbava a visão de longo prazo, dificultando o cálculo econômico, diminuindo os investimentos no país e seu crescimento econômico”.

## 1.2 A CRISE DO POPULISMO

O início dos anos 60 foi uma época marcada pela fragmentação da “crise do populismo”. Essa crise pode ser interpretada como uma diluição de credibilidade por parte do governo perante as honrarias de seus compromissos junto a elite brasileira após os anos 30. Com o passar dos anos muitos compromissos assumidos pelo governo populista após 1930 se deterioraram diluindo-se no início da década de 60. Havia uma grande preocupação por parte dos governantes em incorporar a massa urbana como alicerce de apoio político, e para isso as concessões dadas não deveriam constituir-se exagero do ponto de vista patronal. Além do mais essas concessões não deveriam se estender para o campo mantendo-se assim a sua estrutura. Isso gerou muitas dúvidas a elite brasileira, a qual duvidava do governo quanto as honrarias dos seus compromissos. Segundo GREMAUD, VASCONCELOS, TONETO (1996, p.386):

“nesse sentido, boa parte da elite brasileira passa a ter dúvidas sobre a real capacidade dos governantes em manter esses compromissos; desse modo configura-se a chamada “crise do populismo”, que está na raiz da própria instabilidade política do país, da crise econômica, além de explicar também o golpe militar de março de 1964”.

### 1.3 A POLÍTICA ECONÔMICA RESTRITIVA

Em relação aos aspectos econômicos a aceleração inflacionária foi um dos maiores problemas para a economia do país, chegando a mais de 90% no ano de 1964. Para conter essa aceleração o governo adotou certas medidas restritivas, ou seja, diminuiu os gastos públicos, assim como o acesso aos créditos e manteve sobre controle os excessos da política monetária, o que caracterizava uma política econômica restritiva. Segundo GREMAUD, VASCONCELOS, TONETO (1996, p.387), essa política tinha assim forte conteúdo recessivo que associado a uma série de problemas climáticos que causaram dificuldades ao setor agrícola e também a própria geração de energia, é o elemento conjuntural para a explicação da diminuição do ritmo de crescimento econômico.

Para GREMAUD, VASCONCELOS, TONETO (1996, p.387) esse aumento compulsivo da inflação se deve em decorrência de dois fatores que estão ligados a baixa eficiência das políticas governamentais: falta de instrumentos de políticas de controle inflacionário mais eficazes, especialmente de política monetária, o que impedia a solidificação das políticas ao longo dos anos, e a instabilidade da política econômica corrompida, por pressões e crise políticas. A respeito deste último os mesmos autores concluem (1996, p.388):

“Um agravante a todo este quadro era a situação política do país, com uma profunda crise que inviabilizava o encaminhamento das reformas. Os governos Jânio Quadros, a fase do parlamentarismo e o governo João Goulart foram prisioneiros desta situação, e apesar de buscarem diferentes formas de resolver a questão política e encaminhar a solução econômica, houve certo imobilismo da política econômica no período. Neste contexto, o golpe militar de 1964, impondo de forma autoritária uma solução para a crise política, foi uma pré-condição ao encaminhamento “técnico” das medidas de superação da crise econômica – reformas institucionais e condução da política econômica de forma adequada e segura.”

#### 1.4 A VISÃO ESTAGNACIONISTA

Segundo GREMAUD, VASCONCELOS, TONETO (1996, p.387), a tese estagnacionista afirma que o esgotamento do processo de substituição de importações foi o fator decisivo para que o crescimento do produto apresentasse reduções em sua taxa. Esse processo tende a esgotar-se além de certo ponto e a criar uma estrutura caracterizada por excesso de capacidade em muitos setores, para os quais a demanda é deficiente. De um lado a amplitude do processo de substituição diminui em razão da diminuição do coeficiente de importação, por outro a substituição torna-se mais cara necessitando de maiores recursos financeiros e tecnológicos com retornos decrescentes (relação capital/produto). Do lado da demanda o processo de substituição de importações acaba gerando aumentos de produção na “demanda derivada” e ao mesmo tempo

aumentando a pressão da procura de insumos fora dos ambientes nacionais. Sobre isso GREMAUD, VASCONCELOS, TONETO (1996, p.387), diz que:

“Pelo lado da demanda, os novos setores a serem substituídos possuem ganhos de escalas cada vez maiores, exigindo uma demanda também cada vez maior. Em geral, esses novos setores dependem da chamada “demanda derivada”, ou seja, dependem da demanda de outros setores que, por sua vez, possuem demanda primária, demanda diretamente ligada à população consumidora”.

Sendo assim para que a economia voltasse a crescer seria necessário grandes investimentos em bens de capital e aumentos no setor dos bens intermediários, os quais se encontravam em estados de defasagem, juntamente com a infra-estrutura dos centros urbanos. A dinâmica desse processo foi perdendo forças até o momento da crise de 60.

## 1.5 O CONCEITO DE CRISE CÍCLICA ENDÓGENA

Após superado a fase da industrialização restrita, entenda-se os anos 30 e 40, a economia no início da década de 60 encontrava-se em uma profunda crise de desaceleração de investimento. Durante o decorrer da década de 50, especialmente durante o período do Plano de Metas, a economia registrou altíssimos investimentos o que acabou

gerando excessos de ociosidade nas indústrias, diminuindo desse modo a necessidade de novas inversões. Quando a economia passa a adquirir características de uma economia capitalista, a dinâmica do processo se deve mais a fatores endógenos, representados pelas relações inter- setoriais entre os vários setores da economia, do que a outras externalidades.

Por essas razões a crise dos anos 60 pode ser explicada pela queda dos investimentos no setor de bens de capital, decorrentes dos excessos de capacidade produtiva gerados pelo Plano de Metas, que acabou repercutindo sobre todos os setores da economia.

## 1.6 REFORMAS INSTITUCIONAIS

Para a economia brasileira buscar a retomada dos investimentos era necessário que houvesse algumas reformas institucionais. Um dos maiores impasses daquela época era a falta de mecanismos de financiamentos adequados, tanto para o setor público que se encontrava com altíssimos déficits públicos, herdados do período JK, quanto para o setor privado, que necessitava de maiores recursos para a realização dos investimentos. Outra necessidade impedida por problemas institucionais era a expansão do mercado consumidor, que via-se limitado decorrente da estrutura fundiária, falta de acesso à educação, e as restrições ao crédito ao consumidor. Sobre isso, FERNANDES (1980, p.196) afirma: “Havia uma deficiência

intrínseca na estrutura institucional do sistema de crédito do país, que se tornara defasada em relação às novas necessidades resultantes da expansão das indústrias de bens de produção, máquinas e equipamentos”.

Outra dificuldade existente naquele tempo era a falta de instrumentos de política monetária-fiscal mais eficazes para o combate à inflação, o que impedia que os cálculos econômicos fossem mais precisos nas tomadas das decisões.

## CAPÍTULO 2

### 2 A INDUSTRIALIZAÇÃO E AS DESORDENS ECONÔMICAS E POLÍTICAS

#### 2.1 INDUSTRIALIZAÇÃO VIA SUBSTITUIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES

Até o fim da República Velha o Brasil era considerado um país “agrário-exportador”, com sua economia voltada para a exportação de alguns produtos agrícolas, especialmente o café. A demanda dependia exclusivamente das oscilações do mercado internacional, sendo este controlado pelas grandes companhias ocidentais, ou seja, as americanas e britânicas, consideradas grandes especuladores. Quando esses mercados entravam em crise a economia brasileira sentia seus impactos, já que outros setores da economia dependiam diretamente ou indiretamente do setor cafeeiro.

Em 1930 a economia mundial conheceu uma das maiores crise da história, decorrente da oscilação da demanda internacional e da super-produção cafeeira no Brasil, o que acabou diminuindo muito o preço do café, obrigando o governo a estocar e queimar milhares de sacas, com o intuito de proteger os produtores, mantendo ao mesmo tempo o nível da renda, da demanda e do emprego.

Com o objetivo de romper com essa dependência externa de desenvolvimento, o governo brasileiro viu-se diante da necessidade da implementação de um novo modelo de desenvolvimento voltado para a industrialização do país, como forma de superar esses estrangulamentos.

O modelo de industrialização adotado foi o Processo de Substituição de Importações (PSI), que visa produzir internamente o que antes se produzia fora do país, ou seja, é um modelo voltado para o fortalecimento da economia local. Sobre isso MANTEGA, 1984 p.125 explica:

“Numa primeira fase , a substituição de importações promove a expansão do mercado interno, porque a industrialização verifica-se nos setores de bens de consumo corrente, de alguns bens intermediários e de bens de capital, com base numa tecnologia com pouca densidade de capital. Nesse caso, a expansão industrial ampliava tanto o emprego ( ou o mercado de bens de consumo corrente), quanto a renda dos grupos de alto poder aquisitivo ( o mercado de bens duráveis), resultando assim num considerável mercado industrial.”

Apesar do intuito das autoridades em transformar a pauta das exportações brasileiras de “agraria-exportadora” em uma economia industrial, o PSI enquanto um modelo de industrialização pode ser descrito:

I-) estrangulamento externo – decorrente da queda das exportações com a manutenção das importações, o que gera escassez de divisas.

“...á medida que se implantava, digamos, o setor de bens de consumo, faziam-se necessários novas importações de bens intermediários e de bens de capital. Por isso, na prática, verifica-se uma constante transformação da pauta das importações, mais do que propriamente uma diminuição acentuada destas, havendo até período de aumento.”(idem .p. 125).

II) desvalorização cambial - o que gera acréscimos na competitividade e na renda dos produtos domésticos, devido ao aumento no preço das importações;

III) aumento dos investimentos nos setores substitutos de importações, produzindo internamente o que antes se importava, gerando aumentos na renda e conseqüentemente na demanda;

IV) o processo se reinicia, devido que parte dos investimentos e os acréscimos da renda se traduzem em novas importações, verifica-se então um novo estrangulamento externo.

Essa idéia de “construção nacional” foi de desenvolvendo ao longo do tempo, transformando a economia antes uma economia agrária em uma economia industrial. Porém muitos problemas se colocaram diante desse modelo de industrialização, entre eles:

I) a tendência ao desequilíbrio externo – devido ao protecionismo das indústrias domésticas sem competitividade internacional, aumento da demanda das importações, decorrente dos aumentos dos investimentos e da renda, e a

valorização cambial ,a qual estimulava a transferência de renda do setor agrícola para o industrial – “confisco cambial”.

Assim para eliminar o “hiato de divisas”era necessário recorrer ao capital estrangeiro, na forma de empréstimos ou investimentos diretos.

II) aumento da participação estatal – era necessário uma nova adaptação das leis trabalhistas a uma nova realidade industrial, definindo direitos e deveres de ambas as partes. Alguns órgãos de financiamentos e regulamentação foram criados entre eles: o DASP ( Departamento Administrativo do Setor Público), e o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento). Outro importante desafio para o setor público era a geração de infraestrutura básica, destaque para o setor de energia e o setor de transportes. O fornecimento dos insumos básicos também foi prioridade do estado, surgiram nessa época importantes indústrias como a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), A Petrobrás e várias hidrelétricas.

III) aumento da concentração a renda – associado ao forte exôdo rural, decorrente da falta de investimentos no campo o que implicava diminuição de emprego e aumento da instabilidade obrigando os trabalhadores a migrarem para a cidades que contavam com legislações trabalhistas, e intensivos capitais industriais de investimentos os quais acabavam com milhares de postos de trabalho. Esse dois fatores geravam excedentes de força de trabalho, refletindo na baixa dos salários.

IV) fontes de financiamentos escassos – para viabilizar o investimento do estado era necessário a criação um fundo de poupança. Essa condição era muito dificultada diante da quase inexistência de um sistema financeiro, salvo alguns bancos comerciais e o BNDE que operava com empréstimos compulsórios. A ampliação da base tributária também era dificultada visto que a maioria da arrecadação advinha das exportações, necessitando urgentemente de uma reforma tributária. Segundo FURTADO (1994, p. 180):

“... não restava alternativa de financiamento ao Estado, que teve que se valer das poupanças compulsórias, dos recursos provenientes da recém criada Previdência Social, dos ganhos no mercado de câmbio com a introdução das taxas de câmbio múltiplas, além do financiamento inflacionário e do endividamento externo, feito a partir de agencias oficiais”.

## 2.2 O PLANO DE METAS

No início de 1956 foi criado o Conselho de Desenvolvimento, órgão subordinado ao governo, com o objetivo de traçar estratégias de desenvolvimento para o país. Surge então o Plano de Metas, um dos mais eficientes planos voltado para a industrialização do país, adotado pelo governo de JK. O plano visava a implementação das bases industriais no país e de imediato, a instalação do setor de bens de consumo

duráveis, visto como um setor de demanda reprimida, o qual deveria ser estimulado decorrente dos efeitos sobre os outros setores da economia, bens intermediários e leves.

O plano contemplava investimentos em cinco áreas: transporte, energia, educação, alimentação e indústrias de base. Além destes, gastos autômos também foram realizados com a construção da nova capital do país, Brasília.

Lessa (1981), citado por ORENSTEIN, SOCHACZEWSKI (1990, p.179), sugere que a política econômica implícita no plano continha quatro peças básicas: 1) tratamento preferencial para o capital estrangeiro; 2) o financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamentos e do crédito bancário, respectivamente, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias; 3) a ampliação da participação do setor público na formação de capital; 4) o estímulo à iniciativa privada.

TABELA 1: Taxas de Crescimento do Produto 1955/1961 (%)

ANO	PIB	INDUSTRIA	AGRICULTURA	SERVIÇOS
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0,0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2,0	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

FONTE: IBGE

Pela tabela 1 percebe-se como foram atingidas as metas do governo visando a rápida industrialização do país. A agricultura teve um baixo desempenho o que estava de acordo com as metas do plano atingindo no ano de sua implementação (1956), números negativos, -2,4%. Já o setor industrial apresentou significativo crescimento, mas precisamente a partir de 1958, quando as bases de desenvolvimento do plano já estavam amadurecidas, registrando crescimento acima de 10%.

### 2.3 O SURTO INFLACIONÁRIO E A CRISE DA DÍVIDA

Do ponto de vista do crescimento econômico, da transformação das bases produtivas do país, ou seja, da industrialização instantânea, não existem dúvidas sobre o sucesso do plano de JK. Porém se levado em conta o lado do financiamento dessas transformações, percebe-se que na ausência de uma reforma fiscal compatível com as metas e os gastos estimados, os investimentos públicos se realizaram principalmente via emissão monetária, o que acabou gerando um grande surto inflacionário no país. Em relação aos condicionantes externos, observou-se um grande aumento da dívida externa e deteriorização do saldo em transações correntes. Sobre isso FERNANDES (1980, p.196) explica:

“O fato é que, na administração Kubitschek, prevaleceu uma combinação de euforia oficial com uma atitude imediatista – um “ir tocando os

problemas para a frente”- que inevitavelmente se refletia na conduta dos organismos oficiais de crédito e controle de câmbio. Além disso, o Governo não tinha nem as condições políticas nem, ao que se pode supor, a inclinação para impor maior austeridade ao consumo e aumentar a taxa de poupança ( e este ponto está implícito no raciocínio dos que justificam o papel da inflação durante essa fase como instrumento de poupança forçada). Foi, por conseguinte, uma das contradições da economia brasileira e contribuiu para agravar uma situação cada vez mais séria de Balanço de Pagamento: um desperdício de recursos externos pela desnecessária substituição de uma parcela destes aos recursos internos, sob a freqüente racionalização de que a expansão destes, através dos mecanismos de crédito, era inflacionária.”

Os problemas decorrentes das rápidas transformações ocorridas, podem ser observados pela análise da tabela 2. Em relação ao crescimento da dívida externa, percebe-se que a mesma quase dobrou entre os anos 1955 a 1961. Quanto à inflação, verifica-se uma rápida aceleração durante o considerado período, atingindo no fim da década de 50, praticamente 40%. O salário mínimo real também registrou significativos ajustes, o que acabou favorecendo ainda mais a concentração de renda, explicada pela desatenção ao setor agrícola e investimentos de capital intensivo no setor industrial.

TABELA 2: Alguns Indicadores Econômicos 1955-1961

ANOS	INFLAÇÃO (%)	BASE MONETÁRIA REAL (%)	SALÁRIO MÍNIMO REAL (%)	SALDO EM TRANSAÇÕES CORRENTES US\$ milhões	DÍVIDA EXTERNA TOTAL US\$ milhões
1955	23	15,8	-9,25	2	1.445
1956	21	19,3	-1,3	57	1.580
1957	16,1	35,1	-9,6	-264	1.517
1958	14,8	18	14,5	-248	2.044
1959	39,2	38,7	-12,7	-311	2.234
1960	29,5	40,2	19,4	-478	2.372
1961	33,2	60,4	-14,7	-222	2.835

FONTE : IBGE — Nota : inflação correspondente ao Índice de preços ao Consumidor (IPC) - RJ

## 2.4 O IMPASSE PARLAMENTARISTA

De setembro de 1961 a janeiro de 1963, vigorou no Brasil o sistema parlamentarista, sobre o comando de João Goulart, após inesperada renúncia do presidente eleito democraticamente Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961. Com a ascensão ao poder de “Jango”, o país vivenciou uma profunda “crise política” em meio a uma já alastrante “crise cambial”. Do ponto de vista político houve muita resistência por parte do militares e de vários parlamentares decorrentes de fatores ideológicos e de uma visão esquerdista, associada ao PTB, partido da coligação de “Jango”. GENNARI (1999, p. 79) explica:

“A agenda defendida pelo Partido Trabalhista Brasileiro incluía vários pontos, na essência contrários aos interesses das classes dominantes e do grande capital internacional, como por exemplo, a questão da limitação de remessa de lucros para o exterior, a questão da reforma agrária; a lei antitruste e a regulamentação das concessionárias de serviços públicos de energia, geradora de grandes polêmicas no período.”

Quanto a questão cambial , com a intenção de combater a inflação e as dificuldades de balanço de pagamentos, o Governo Jânio Quadros implementou a Instrução 204 da SUMOC, que tinha por objetivos a desvalorização da taxa de câmbio e a unificação do mercado cambial. Mas o que de fato ocorreu foi uma grande perda de recursos ao Governo Federal, obrigando o mesmo a emitir cada vez mais para atender as crescentes necessidades de crédito ao setor privado e a cobertura do “déficit” do Tesouro. Conforme a análise de GENNARI (1999, p. 86):

“...fechamos o ano de 1962 com números pouco auspiciosos, que demonstram uma relativa deteriorização no balanço de pagamentos, observável através da perda de US\$ 63,0 milhões nas reservas cambiais, ocasionada por uma diminuição acentuada das entradas autônomas de capital, e também por um déficit na balança comercial da ordem de US\$89,0 milhões.”

O fato foi que a essa crise se alastrou e o então Primeiro-Ministro Tancredo Neves, o qual fora nomeado por

“Jango”, não conseguiu contê-la, e a consequência foi que a inflação se acelerou de forma extraordinária.

Outro fato marcante da época, mas precisamente o dia 17 de agosto de 1962, foi a aprovação da Lei de Remessa de Lucros a qual limitava as remessas de lucros em 10% sobre o capital registrado, limitava enfim todas as remessas para o exterior seja na forma de lucros, juros, dividendos, royalties, retorno de capital, etc. O objetivo dessa lei era por fim a desenfreiada sangria de recursos, a qual era visto como prejudicial ao desenvolvimento da economia brasileira.

## CAPÍTULO 3

### 3 O PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

#### 3.1 O PLANO TRIENAL E SUA ELABORAÇÃO

A política econômica do Governo de João Goulart, caracterizou-se pela tensão permanente entre os setores nacionalista, populares e de interesses internacionais. O avanço dos movimentos políticos e da crise cambial exigiam medidas de controle, perceptíveis diante do extragulamento externo e da aceleração inflacionária.

Após seis meses de elaboração, no final de 1962, o Plano Trienal passou a direcionar a política econômica do Governo Goulart, de volta ao presidencialismo após o plebiscito de 1963, comandado pelo então Ministro do Planejamento Celso Furtado, que contava juntamente na pasta da Fazenda com o Sr. San Thiago Dantas.

Em um ambiente exposto a uma forte crise externa, decorrente dos aumentos dos déficits no balanço de pagamentos, aceleração inflacionária, e de intensas perturbações políticas, o Plano Trienal procurou interpretar as aspirações econômicas sociais mais imediatas da sociedade brasileira, fixando-as como objetivos do plano. Segundo MACEDO (in LAFER 1975, p. 53):

“De uma forma sucinta, este visava a recuperação do ritmo de desenvolvimento observado no período 1957-1961, em torno de 7% ao ano; a contenção progressiva do processo inflacionário; algumas correções na distribuição de rendas, quer sob o aspecto pessoal quer sob o aspecto regional; a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa. Pode-se notar, assim, que o Plano Trienal procurava alcançar um conjunto de objetivos que, de um modo geral, eram bastante consentâneos com os problemas enfrentados pelo País naquela época.”

Apesar de ter sido implementado em um momento de muita euforia tanto no aspecto político como econômico, o Plano Trienal, não constitui-se de fato como um plano de desenvolvimento econômico e social, mas visava de fato fazer um levantamento dos problemas econômicos e sociais que necessitavam de maior urgência no sentido de um esforço para o planejamento. Sobre isso MACEDO (in LAFER 1975, p. 53) explica:

“Embora com título pomposo de “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social”, não tinha o Plano maiores pretensões que a de se constituir num esforço embrionário visando a efetiva implantação do planejamento econômico no País. É de seu próprio texto a afirmativa de que”...No planejamento, como na cartografia, o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala pequena, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto. Esta visão é que permite relacionar os problemas em

função de sua complexidade, de forma a que a solução de um venha a facilitar a dos demais.”

MACEDO ( in LAFER,1975,p.54) no prosseguimento de suas análises conclui:

“O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que , dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficaz de coordenação das decisões. Trata-se, portanto de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançando esses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento.”

### 3.2 O DIAGNÓSTICO DO PLANO TRIENAL

O diagnóstico da economia brasileira para os planejadores do Plano Trienal era dado por duas razões: o crescimento da economia brasileira nos anos anteriores à 1962, e pelos desequilíbrios estruturais, encarados como os principais responsáveis pelo aumento da inflação. Quanto ao crescimento econômico registrado em períodos anteriores, procurou o plano de forma muito superficial a análise das taxas de crescimento, sem contudo tentar entender as causas que acrescentaram o crescimento econômico, limitando-se à algumas estimativas da renda “per capita” para a próxima década.

O desempenho da economia no ponto de vista dos planejadores do plano, já não era atribuído especialmente as condições externas, mas aos próprios fatores de atividade interna, capazes de dar continuidade ao processo de desenvolvimento, como afirma GENNARI (1999, p.177):

“É interessante notar que, ao contrário dos setores nacionalistas e de esquerda, os gestores do Plano Trienal não viam na sangria de divisas para o exterior, na forma de remessas de rendimentos e pagamento da dívida externa, um fator decisivo na determinação do estrangulamento externo. Pelo menos não eram apontados como tal, no texto do Plano. Talvez porque a elaboração do Plano Trienal seguia de perto as recomendações da Aliança para o Progresso. Tanto é verdade que uma das principais preocupações dos planejadores foi a de enfatizar que a estratégia do Plano se baseava predominantemente na mobilização de recursos internos e na realização de reformas estruturais.”

Porém os gestores do plano cometeram um erro ao não perceberem que o processo de substituição de importações havia chegado a um ponto de saturação, a um limite já não condizente com as necessidades reais da economia, principalmente relacionado ao setor de bens de capital. Pelo contrário os gestores do plano ainda pretendiam dar continuidade a esse modelo de desenvolvimento. Por exemplo, afirma o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social ( PTDES apud MACEDO (p.32)) que “...o processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não pode realizar sem pressão

inflacionária a menos que a economia seja submetida a um planejamento capaz de antecipar modificações estruturais.”

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (PTDS apud MACEDO (p.33)) ressalta ainda:“...face à queda que se verificará no coeficiente de importações do dispêndio interno, será intensificado o processo de substituição de importações, principalmente de bens de capital, mediante a exploração mais intensiva, possível em situação especial, da capacidade e potencialidade da indústria nacional produtora daqueles bens.”

No entanto, segundo a avaliação de MACEDO (in LAFER, 1975, p.56):

“...a substituição de importações já havia atingido a fase dos bens de capital cuja produção exige um mercado de dimensões bastante amplas que possa assegurar os benefícios das economias de escala de produção. Em conseqüência, quando se insiste na produção de bens em escala de produção economicamente inviável, fica prejudicada a eficiência média da economia como um todo, já que a produção se faz a um custo mais elevado.”

Quanto ao processo inflacionário, os elaboradores do Plano Trienal atribuem ao setor externo e ao setor público a responsabilidade pelo aumento generalizado dos preços. No que diz respeito ao setor externo as altas nos preço se dava em decorrência da transformação da base produtiva do país, ou seja, da produção primária para a capitalizada. Devido às

limitações para importar muitos produtos que antes eram produzidos no exterior, passam agora a serem produzidos internamente, face ao processo de substituição das importações, que pelo impulso acaba gerando renda monetária o que implica em aumento da demanda por importação. Frente a esse aumento da demanda o que ocorre é uma elevação nos preços em virtude da escassez da produção interna, que não consegue responder a esse aumento, a menos que haja um incremento potencial na capacidade produtiva das empresas capaz de satisfazer essa demanda, o que irá depender de reformas estruturais. Mas não somente o aumento da demanda gera pressões sobre os preços. A falha dos planejadores do plano, no que se refere ao setor externo, foi a de não considerar os efeitos sobre o preço dos depósitos na compra de cambiais o qual era acrescido de um alto deságio, repassado aos preços pelos importadores. Outro aspecto não considerado, foi as pressões sobre a oferta monetária exercida pelo setor externo, caso a compra de cambiais dos exportadores supere a venda de cambiais aos importadores. Caso contrário o setor externo poderá oferecer recursos monetários, o que diminuirá em partes a pressão sobre a oferta monetária exercida por outros setores.

No setor público, o crescente déficit público é atribuído à intensificação dos investimentos públicos governamentais, ao mesmo tempo em que realizava-se uma reforma cambial-fiscal, privando o Governo federal de

fundamentais recursos de caixa. Com a eliminação das taxas múltiplas de câmbio, o governo federal deixou de arrecadar recursos que em 1956 representavam 42% da receita orçamentária, abaixando para 2% em 1961. Outro fator que contribuiu para o aumento do déficit público, segundo os elaboradores do plano, foram os desequilíbrios estruturais, decorrente da rápida urbanização e do aumento das indústrias pesadas, situação na qual exigia-se maiores aumentos dos dispêndios públicos, tanto na área de serviços quanto na formação do capital, processo comum em todas as economias de rápida industrialização.

Embora o setor público fosse de fato o principal responsável pelo aumento do processo inflacionário, e quanto aos erros cometidos no que se refere as políticas externas, percebe-se que o diagnóstico do plano referente ao aumento inflacionário foi bastante limitado. Quanto a política salarial o plano foi pouco objetivo, restringindo-se a apenas a uma previsão de aumento de 40% no salário do funcionalismo público federal. Tal aumento não foi o suficiente para compensar as perdas nos salários reais, e as metas estabelecidas para o funcionalismo público federal não foram atingidas, e também não foram estabelecidas outras normas para reajustes tanto no setor público quanto no setor privado.

### 3.3 MEDIDAS DE CONTROLE INFLACIONÁRIO.

Diante dos problemas de desequilíbrio externo e da política salarial, a solução para combater o aumento desenfreado da inflação, iria depender de como o governo iria financiar o déficit público e os créditos fornecidos ao setor privado. Para isso se concretizar sem comprometer o crescimento econômico, buscou o governo implementar:

- a) uma reforma tributária, com a elevação da carga fiscal;
- b) redução dos gastos públicos programados;
- c) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais;
- d) mobilização de recursos monetários.

Quanto a elevação dos tributos, ainda não sabe-se como realizá-lo com uma política de desenvolvimento econômico que vê nos investimentos privados o seu maior aliado na busca pelo desenvolvimento econômico. Segundo MACEDO (in LAFER, 1975, p. 59):

“No caso da elevação da carga fiscal, por exemplo, não sabe-se ainda de que forma pode o Governo torná-la compatível com o estímulo aos investimentos do setor privado. De um modo em geral, todos os últimos planos de Governo colocam este último objetivo como imprescindível ao alcance de uma elevada taxa de desenvolvimento: entretanto, na luta contra o déficit governamental o aumento da carga tributária é sempre um armamento convencional e, com isto, pode-se reduzir as taxas de retorno dos investimentos privados, o que implica em inibi-los.”

Referente à redução dos gastos públicos o governo eliminou uma série de subsídios como o consumo de trigo, combustíveis e lubrificantes. Também efetuou aumentos nas tarifas públicas para recuperação do déficit das concessionárias de comunicação e transportes, visando encobrir os déficits nesses setores. Essa chamada “inflação corretiva” atuou no sentido de encobrir as bruscas elevações dos preços, tornando-se mais eficiente só após o golpe dos militares em 1964. Segundo GENNARI (1999, p.118):

“Ainda que não seja oportuno apresentar toda a polêmica existente sobre a questão, arrisco-me a afirmar que a política econômica, adotada pelo Governo Goulart, sob a orientação do Plano Trienal, continha um problema de difícil solução: combater a inflação sem comprometer o desenvolvimento econômico. Entretanto, o expediente da contenção dos gastos públicos redundou, como sabemos, mais no retardamento do desenvolvimento econômico do que propriamente no controle dos preços.”

A captação de recursos privados no mercado de capitais era uma medida praticamente inviável, devido o Governo Federal operar com carteira de títulos de renda fixa, com valores nominais permanente, algo que não representava nenhuma atratividade para os aplicadores, ainda mais em um momento de inflação elevada. Somente em fins de 1964 que o Governo Federal conseguiu condições de concorrência com a

introdução das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), mas essas medidas tem sido bastante problemáticas. Devido à concorrência com o setor privado para a obtenção de recursos no mercado de capitais, o custo do dinheiro tende a elevar-se, o que acaba gerando tensões na economia, principalmente quando tenta-se fazer uma política antiinflacionária, e juntamente o Governo recorre ao controle de crédito bancário, restringindo o crédito e transferindo parte da demanda do setor privado para o mercado de capitais.

Sem condições de concorrência no mercado de capitais, o Governo introduzia seus títulos através dos empréstimos de compulsório sobre rendimentos e dos depósitos compulsórios sobre compras de câmbio. Estes últimos acabava gerando uma inflação ainda maior, pois esses depósitos representados por Letras do Banco do Brasil ou Letras do Tesouro Nacional eram negociados com um deságio muito elevado cujo os custos eram repassados aos preços por parte dos importadores.

### 3.4 O FRACASSO DO PLANO TRIENAL

MACEDO (in LAFER, 1975, p.61) faz a seguinte análise a respeito do Plano:

“Assim, a elevação de preços programada para 1963 era de 25% e o Índice Geral de Preços apresentou no referido ano um crescimento de 78%. A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto foi a mais baixa já conhecida desde que estimativas regulares deste agregado passaram a ser realizadas pela Fundação Getúlio Vargas, a partir de 1947: apenas 1.6%, enquanto a programação estabelecida pelo Plano visava um crescimento de 7%. O déficit de caixa do Tesouro Nacional atingiu 500 bilhões de cruzeiros antigos, praticamente o dobro do valor programado: 300 bilhões. Os meios de pagamento, cuja expansão era prevista em 34%, cresceram de 65%, alimentados pela expansão do déficit do Tesouro e do crédito ao setor privado, cuja expansão também foi notável, crescendo de 54% os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado não-bancário.”

O Governo começou o ano de 1963 empenhado na execução do Plano, suspendeu subsídios ao consumo, promoveu uma política de crédito restritiva, reajustou a taxa de câmbio, visando conter as distorções econômicas. Na questão salarial foi leviano ao propor um aumento de 40% ao funcionalismo, reajuste esse muito abaixo aos concedidos no setor privado.

As pressões de custos foram significativas decorrentes das pressões por ajustes salariais, incluindo o salário mínimo, dos aumentos de preços dos serviços públicos e dos bens de

consumo, antes subsidiados e da taxa de câmbio. Essas pressões de custos acabaram derrubando a liquidez do setor privado, que pressionava o crédito bancário e também estabelecia aumentos generalizados nos preços. A combinação do déficit governamental com a expansão do crédito levava a expansão dos meios de pagamentos os quais alimentavam a inflação. A política inflacionária falhava, assim, ao tentar alcançar a estabilidade dos preços atuando apenas sobre a expansão dos meios de pagamentos não conseguindo ao menos o controle do déficit governamental, componente básico dessa expansão, e nada fazia para conter as pressões de custos, o que implicava em expansão monetária.

Quanto a questão salarial, uma política antiinflacionária, que atua sobre todos os preços, exceto o salário, pode-se dizer inconsistente, levando em consideração o salário como o preço de um fator de produção. A política salarial executada a partir de 1964, estabelece que os ajustes salariais deverão prever as estimativas do chamado “resíduo salarial”, que consiste na reconstituição do salário mínimo real médio, mediante a previsão da taxa de inflação nos próximos 12 meses da data do acordo salarial.

A política antiinflacionária do Governo Goulart também foi inconsistente na utilização de seus instrumentos a medida que mantinha-se no poder ao custo da instabilidade de equilíbrio de forças. Não conseguia impor suas vontades à coletividade, recusava a oferecer aumentos aos trabalhadores

visando libertá-los dos custos da inflação ao mesmo tempo em que era pressionado por outras classes no sentido da expansão monetária.

No que se refere ao desenvolvimento econômico, o baixo desempenho da economia manifestou-se em todos os setores. No ano de 1963 a economia brasileira cresceu, como já foi visto, a uma taxa de 1,6%, crescendo o produto real industrial a uma taxa de 1%, o produto agrícola também 1%, enquanto o setor terciário expandia-se a uma taxa pouco maior. MACEDO ( in LAFER, 1975, p. 64).

Esse desempenho em partes pode ser atribuído a causas aleatória presentes tanto no considerado ano quanto em 1962, como as secas que prejudicaram o setor agrícola como a própria indústria decorrente do racionamento de energia elétrica. No Paraná, houve geadas e incêndios que prejudicaram a produção de café, repercutindo na produção agrícola nacional. No caso dos investimentos privados esses se retraíram diante da aceleração do processo inflacionário, a instabilidade política e social também contribuíram para essa retração, assim como os aumento da carga tributária e a restrição ao crédito. Quanto aos investimentos públicos nos casos de infra-estrutura , ficaram prejudicados diante da preocupação do Governo com a contenção do déficit governamental. Segundo MACEDO ( in LAFER, 1975, p. 65):

“A análise dos investimentos públicos e privados em 1963, ainda com base nas Contas Nacionais, mostra que os investimentos privados aumentaram de 14% em 1963, enquanto os investimentos públicos caíram de 18%, o que estaria a indicar uma predominância maior da política de contenção do déficit como fator atuante na queda dos investimentos em 1963. A análise, todavia fica pouco conclusiva se forem consideradas outras questões subjacentes à interpretação desses resultados, tais como o problema do período de maturação dos investimentos, o fato de o crescimento dos investimentos privados em 1963 ter representado apenas uma recuperação do níveis de 1961 - já que em 1962 caíram de 10% - e, ainda, a circunstância de o setor privado das Contas Nacionais abranger também algumas companhias vinculadas ao Governo e que sofrem, assim, os efeitos de sua política econômica.”

Percebe-se que os investimentos durante o Plano Trienal não foram condizentes com a sua programação. Tal programação consistia em distribuir os investimentos entre grandes setores baseado em experiências precedentes, mas não obteve sucesso diante da aceleração inflacionária e do fim do processo de substituição das importações. O governo na época não tinha as mínimas condições de fazer uma programação de investimentos detalhada em virtude de condições institucionais, de controle e execução, assim como da falta de experiência em planejamento. O Plano consistiu mais em uma previsão do que propriamente uma programação, assim praticamente nada influiu na alocação dos investimentos.

## CAPÍTULO 4

### 4 O PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG) E UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

#### 4.1 O GOVERNO MILITAR E O PAEG

Em 1964, em meio a crise econômica e política a qual se encontrava o país, o Governo militar liderado por Castelo Branco, impôs de forma autoritária um novo regime de governo. O golpe militar tinha como pré-condição o encaminhamento “técnico” das medidas de superação da crise. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), tinha como mentores Roberto Campos e Octávio Gouveia Bulhões, e a sua atuação pode ser dividida em duas linhas: políticas conjunturais que visava conter a aceleração inflacionária, associadas a reformas estruturais e as dificuldades que se opuseram ao crescimento econômico.

Entre os objetivos instaurados pelo PAEG estavam: acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, a contenção do processo inflacionário, atenuar os desequilíbrios setoriais e regionais, aumentar os níveis de investimentos e conseqüentemente o nível de emprego, e a correção do desequilíbrio externo. A inflação era vista como pré-condição

para a retomada dos investimentos, e a sua estagnação dependeria de reformas institucionais.

#### 4.2 O DIAGNÓSTICO DO PAEG

Segundo os formuladores do PAEG a causa de maior importância da estagnação a qual se encontrava o país era o agravamento do processo inflacionário a partir de 1959, que chegou a atingir o patamar de 80% no preços em 1963, ameaçando o país a um terrível estado de incontrolável hiperinflação. A inflação pelo seu estado de insegurança acaba levando o empresariado a um estado desfavorável de investimentos, o qual é diretamente influenciado pelo mercado. Além do mais a limitada capacidade de importar devera ao agravamento financeiro externo do país, que juntamente com a crise política e social que alastrava no país, colocou o Brasil em um estado de emergência. O resultado disso foi uma queda no nível de investimento da economia.

Encarada a inflação como a maior responsável pela estagnação econômica, o PAEG tentou identificar e interpretar as causas do processo inflacionário brasileiro, que de imediato encontrou no processo de substituição de importações um dos responsáveis pela estagnação. Segundo MARTONE ( in LAFER, 1975, p. 72):

“Na medida em que um produto antes importado passa a ter produção doméstica e existe uma política deliberada de industrialização, criam-se barreiras alfandegárias para proteção do produto nacional, ainda que essa produção implique inicialmente em custos maiores para o consumidor do que os do similar importado. Dentro de um processo contínuo de substituição de importações, em que a cada ano vários produtos são substituídos, a elevação dos custos internos deve provocar uma taxa substancial de elevação de preços.”

Outro aspecto estrutural levantado pelo plano foi a inelasticidade setorial de oferta existente no país. Com a existência de inelasticidade de oferta de produtos, quando se aumenta a produção se faz necessário um aumento no custos, e dependendo da importância desses setores na economia, o que se percebe é um aumento geral nos preços que acaba acelerando o processo inflacionário.

Do ponto de vista monetário a inflação, é decorrente da péssima distribuição de renda existente no país que se agravou no período JK, durante o Plano de Metas. Na medida em que o Governo injeta na economia um volume maior de dinheiro do que o necessário para reconstituição do poder de compra dos trabalhadores o déficit federal tende a aumentar. A demanda monetária também tende ao aumento decorrente das pressões pela fixação dos preços e salários nominais por parte das empresas e trabalhadores. No curto prazo com a oferta crescendo a níveis menores que a demanda o equilíbrio de preços se faz a um nível mais elevado.

Por outro lado com a economia operando com níveis de preços mais elevados, o poder de compra dos trabalhadores fica menor e aí começa as pressões para aumento dos salários nominais, para recuperar essa perda. Com o aumento dos salários os custos de produção conseqüentemente ficam mais elevados, diminuindo o capital de giro das empresas. Para suprir essa falta de dinheiro as empresas recorrem ao sistema financeiro em busca de créditos, para recuperar o seu ritmo de produção. Essa combinação de aumentos de preços, salários, custos e créditos implicam em aumentos dos meios de pagamentos e conseqüentemente no aumento da inflação.

#### 4.3 MEDIDAS DE COMBATE À INFLAÇÃO

Após identificados as causas incontrolável do processo inflacionário que assolava o país, o PAEG implementou como metas a serem cumpridas: a redução do déficit público, a restrição ao crédito e aperto monetário e uma reforma política-salarial.

Quanto ao déficit público a redução viria mediante a redução dos gastos público e da ampliação da receita através da reforma tributária e aumento das tarifas públicas (a chamada inflação corretiva). Sobre isso MARTONE (in LAFER , 1975, p. 76) explica:

“Além disso, prevê o aumento da parcela do produto, a preços de mercado, destinado ao Governo sob forma de tributação indireta, tendo

em vista a necessidade do saneamento das finanças públicas federais. Trata-se aqui de uma simples mudança do tipo de financiamento do dispêndio do Governo: em vez de o Governo gerar um déficit em seu orçamento e cobri-lo com emissões de papel-moeda, aumenta a carga tributária na proporção do déficit.”

A restrição do crédito e aperto monetário foi realizado com o aumento das taxas de juros reais e, conseqüentemente do passivo das empresas. Essa medida acabou levando a muitas falências, fusões e incorporações de empresas, principalmente pequenas e médias. Com isso o que se produziu foi um aumento da capacidade ociosa das empresas, visto como de extrema importância para a retomada do crescimento.

O terceira medida imposta foi a contenção da demanda via reajuste salariais. Existia na época uma suposição de que a taxa de desemprego era relativamente baixa, o que influía nos altos níveis dos salários e da inflação. A circular 10 de 1965, a qual determinava a política de reajuste salarial acabou influenciando sobre o nível dos salários reais. MARTONE (in LAFER, 1975, p. 78) explica:

“Adotou-se então um tipo de correção que tomava como taxa de aumento dos salários nominais aquela que reproduzisse a média dos salários reais dos dois anos imediatamente anteriores ao reajuste, mais uma parcela que refletia o aumento da produtividade de mão-de-obra. Esse mecanismo tenderia a manter, em termos reais, os salários constantes, de acordo com

o objetivo de manutenção da participação do trabalho na renda de fatores.”

O objetivo dessa sistemática era a contenção da demanda agregada a níveis compatíveis com o pleno emprego, e evitar os aumentos dos salários sobre os custos de produção evitando assim o descontrole da inflação. Essa peculiaridade de lidar com a inflação acabou prevalecendo a idéia de que a inflação era inevitável ao ritmo de desenvolvimento do país, surgindo a noção de “correção monetária”, e que a inflação deveria ser combatida de forma gradual, para a obtenção de ganhos paulatinos.

TABELA 3: Produto e Inflação 1964-1968 (%)

ANO	CRESCIMENTO DO PIB	CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL	TAXA DE INFLAÇÃO
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7
1966	6,7	11,7	41,3
1967	4,2	2,2	30,4
1968	9,8	14,2	22,0

FONTE : IBGE

A tabela 3 mostra os efeitos que as medidas de combate a inflação, provocaram nos índices dos preços. Entre os anos de 1964 a 1968 a inflação reduziu da casa dos 90% a.a para 20% a.a. Esse resultado deu-se em parte ao próprio desaceleramento nas taxas de crescimento econômico.

#### 4.4 REFORMAS INSTITUCIONAIS

No que se refere aos problemas institucionais o PAEG identificou na falta de correção monetária um dos obstáculos em meio a um processo altamente inflacionário. Entre os problemas estavam: a) a inflação acoplada à Lei da Usura, que impedia juros nominais acima de 12% a.a., desestimulando a poupança para o sistema financeiro; b) a Lei do Inquilinato que desestimulava a aquisição de imóveis e a construção civil; c) a desordem tributária que sem a correção monetária, no caso dos débitos fiscais, desestimulava a quitação dos contratos em dia, levando as empresas a obtenção de lucros ilusórios.

As principais reformas implementadas pelos militares foram: a reforma tributária, a reforma monetária-financeira, e a reforma da política externa. A reforma tributária aconteceu mediante a introdução da correção monetária no sistema tributário para combater a desordem tributária. A implementação de uma nova forma de recolhimento de impostos, antes do tipo cascata ( incidente em cada transação sobre o valor total), para o tipo valor adicionado. Foi dessa

época o surgimento dos impostos como o IPI , o ISS e o ICM, assim houve o rompimento da integração vertical da produção e maior facilidade na utilização dos tributos como instrumento de política de desenvolvimento, e maior aproveitamento nas concessões de incentivos fiscais direcionados. Ainda referente aos tributos, houve uma divisão do recolhimento entre as esferas do poder. A União ficou com o IPI, o IR, os impostos do comércio exterior e o ITR. Aos Estados couberam O ICM e aos municípios o ISS e o IPTU. Também foram criados os fundos de transferências intergovernamentais: o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, visando o favorecimento dos estados mais pobres. Houve uma maior centralização das decisões sobre legislação tributária, visando o fim da “guerra fiscal”. Ainda quanto à arrecadação é dessa época o surgimento do FGTS e do PIS, visando maiores fontes de poupança para o Estado, em substituição a algumas leis trabalhistas. A chamada “inflação corretiva” permitiu maiores excedentes de recursos as estatais.

Essas medidas permitiram uma maior arrecadação e também maior centralização tanto nas decisões como da arrecadação dos tributos, uma maior subordinação dos estados ao Governo e uma descentralização dos gastos.

A reforma monetária- financeira tinha por objetivos criar as condições independentes da política monetária e um maior direcionamento dos recursos às atividades econômicas. Essa reforma atuou em quatro grupos:

I) Instituição da correção monetária e criação da ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional). Com isso o Governo Federal pretendia dar credibilidade e viabilizar o desenvolvimento dos títulos públicos, assim como o financiamento do déficit público, e a possibilidade das negociações desses títulos em mercado aberto. As ORTNs eram negociadas a taxas de juros reais positivas, que acabavam por estimular a poupança e dava maior amplitude da capacidade de financiamento da economia.

II) A Lei nº 4.595 – da criação do CMN ( Conselho Monetário Nacional) e do BACEN (Banco Central do Brasil). A antiga Sumoc, foi substituída pelo CMN, que tornou-se o órgão normativo da política monetária. O BACEN foi criado com o objetivo de executor/fiscalizador da política monetária. O Banco do Brasil além das funções comerciais, fazia o serviço de compensação bancária , depositário das reservas voluntárias, enfim o agente bancário do Governo. Nesse sentido alguns problemas foram expostos à formalização de um controle independente monetário entre eles: a) a subordinação do BACEN ao CMN; b) a “conta movimento” que transferia recursos do Banco do Brasil para o BACEN, possibilitou que o Banco do Brasil continuasse como autoridade monetária, visto que possuía financiamento direto ao BACEN, podendo desse modo expandir os créditos; c) o “orçamento monetário” que deveria juntar as duas autoridades

(BACEN e Banco do Brasil), passou a receber vários gastos fiscais com a criação de vários fundos de programas – Proagro, Proex, Funrural. Assim o BACEN passou a realizar serviços de fomento, misturando as contas monetárias e fiscal, de modo que o rombo nas contas fiscais poderiam ser encobertos pelas contas monetárias. O resultado disso segundo GREMAUD, VASCONCELOS e TONETO (1996, p.395) foi:

“...acabou por se criar um estranho arcabouço institucional, em que se mistura política monetária e fiscal; o Bacen não controla a política monetária, nem o Tesouro Nacional controla a política fiscal. e o resultado desse quadro foi o de inviabilizar o conhecimento e o controle social sobre as operações do Governo”.

III) A Lei nº 4.320 – da criação do SFH (Sistema Financeiro de Habitação) e do BNH (Banco Nacional da Habitação). O objetivo da criação do SFH era de eliminar o déficit da habitação, ocasionado pela falta de financiamento para o setor. Ao BNH caberia a função de regulador/fiscalizador dos agentes do sistema, e também a prestação de serviços à liquidez desses agentes. A Caixa Econômica, as Sociedades de Crédito Imobiliário e as Associações de Poupança constituíam outros agentes do sistema. Os recursos de financiamentos vinham das cadernetas de poupança, do FGTS e das Letras Imobiliárias.

IV) A Lei nº 4.728 – a da reforma do mercado de capitais. Que definia as regras para atuação dos demais agentes financeiros. Baseado no modelo norte-americano contava com agentes

especializados para cada segmento do mercado de crédito e na captação dos recursos. Assim os bancos comerciais operavam com depósitos a vista no curto prazo. As financeiras por meio de créditos ao consumidor, através de letra de câmbio. Os bancos de investimentos através de depósitos a prazo para satisfazer os créditos de longo e médio prazo, e também através de operações de “underwriting” e debêntures para o incentivo do mercado de capitais. As demais instituições do mercado de capitais foram subordinadas ao BACEN, como as Corretoras e a Bolsa de Valores.

E por fim a reforma da política externa tinha por objetivo estimular o desenvolvimento econômico, para assegurar as pressões do balanço de pagamentos, considerado o maior vilão do processo de substituição das importações. Essa medida procurou atrair o capital estrangeiro e melhorar a competição do mercado externo brasileiro. No comércio externo tentou-se estimular e diversificar as exportações mediante incentivos e isenções fiscais ( IPI, ICM, etc) e também através da modernização das instituições ligadas ao mercado externo. A unificação do sistema cambial foi a medida mais relevante no âmbito do comércio externo, com o objetivo de eliminar as incertezas da política cambial. Adotou-se para isso o “sistema de minidesvalorização” no qual as variações no câmbio reflete o diferencial entre a inflação doméstica e a internacional. Quanto ao capital estrangeiro foram feitos acordos para a renegociação da dívida externa

juntamente com o acordo de garantia para o capital estrangeiro. Sobre isso GREMAUD, VASCONCELOS E TONETO ( 1996, p. 397) explica:

“As ligações com o sistema financeiro internacional foram feitas por dois mecanismos: a Lei nº 4.131, que dava acesso direto das empresas ao sistema financeiro internacional, e a resolução nº 63, que possibilitava a captação de recursos externos pelos bancos comerciais e de investimento para repasse interno. Esta última significava a colagem do sistema financeiro nacional ao internacional e o início do processo de internacionalização financeira no Brasil”.

Quanto ao crescimento econômico o Plano apenas traçou alguns objetivos para fortalecimento da taxa de investimento , mas nada de significativo ocorreu quanto ao crescimento. O que se supunha na época é que o crescimento seria algo automático, que viria em decorrência da contenção do processo inflacionário. Supunha-se de fato que com a contenção da inflação, novos fundos de poupança seriam criados e os investimentos tomariam um rumo mais concreto dentro do processo de formação de capital. Assim sendo caberia apenas ao Governo aumentar os investimentos públicos, auxiliando desse modo a capacidade de investimento da economia, e ao mesmo tempo criar condições de favorecimento ao capital estrangeiro para o alcance das metas de crescimento.

#### 4.5 UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

Da análise dos planos de desenvolvimento percebe-se que o PAEG do ponto de vista do equacionamento dos preços foi bem mais sucedido do que o Plano Trienal. O PAEG encontrou no excesso de demanda a principal responsável para o aumento da inflação, adotando medidas de combate pelo lado da demanda. Para esse feito combinou-se a política de redução do déficit público, que através dos aumentos dos tributos e das tarifas públicas acabou suplindo o caixa do Governo, medida essa que os elaboradores do Plano Trienal não conseguiram efetuar, aliás os déficit público do Tesouro chegou praticamente ao dobro de 300 bilhões de cruzeiros saltou para 500 bilhões.

A restrição ao crédito e o aperto monetário permitiu aos militares, através da elevação das taxas de juros reais, um aumento dos passivos das empresas, o que permitiu a criação de capacidade ociosa nas empresas, fator relevante na retomada dos investimentos, algo que não aconteceu no período do Plano Trienal, as pressões de custos existentes, principalmente de reajustes salariais, aumentavam os custos de produção, o que forçava as empresas a recorrer ao crédito bancário.

A política salarial do Plano Trienal foi demagógica, no sentido do Governo tentar praticar uma política

antiinflacionária sobre os preços, exceto os salários, não considerando estes como um preço do fator de produção. Já a política salarial do PAEG permitiu manter o nível real dos salários constantes, na medida em que o mecanismo de correção salarial evitava as pressões sobre os custos e sobre a demanda agregada.

Os elaboradores do Plano Trienal atribuíam ao setor público e ao setor externo a responsabilidade pela elevação da inflação. Para reduzi-la atuaram com medidas de elevação da carga fiscal; redução dos dispêndios públicos programado; captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e mobilização dos recursos monetário. No caso da elevação fiscal sabe-se que ela acaba por inibir os investimentos. Os dispêndios públicos acabaram aumentando ainda mais, diante das pressões de custos, por reajustes salariais, aumentos dos serviços públicos, da taxa de câmbio, que acabaram aumentando o déficit público que junto com a expansão do crédito expandia os meios de pagamentos que alimentavam a inflação. Falhou o plano ao tentar o equacionamento dos preços através dos meios de pagamentos sem tentar atenuar as pressões sobre os custos não conseguindo ao menos o controle do déficit.

Quanto a captação de recursos no mercado de capitais, ela só se sucedeu após a introdução das ORTNs no regime dos militares, mas de forma problemática devido a elevação do custo do dinheiro em decorrência da disputa entre o Governo e o setor privado. A mobilização dos recursos monetários,

através dos empréstimos compulsórios, especialmente de compra de câmbio acabaram provocando um aumento ainda maior da inflação, devido aos deságios que esses certificados eram negociados, e os custos repassado aos preços pelos importadores.

Referente as reformas institucionais do PAEG, a reforma tributária acabou levando ao aumento da arrecadação, ao mesmo tempo que houve uma maior centralização das decisões, com a subordinação dos estados ao Governo, proporcionando maior flexibilidade operacional. A reforma monetária-financeira permitiu uma maior independência da política monetária, uma alocação de recursos de financiamento mais segmentado, dando assim maior capacidade de investimento à economia. A reforma da política externa propiciou a economia maior diversificação das exportações através dos incentivo e isenções fiscais, e também através da unificação cambial (sistema de minidesvalorização). Também houve uma maior aproximação ao capital financeiro internacional.

Finalmente em relação a questão do desenvolvimento econômico percebe-se que ambos os planos não conseguiram atingir as suas metas. O Plano Trienal não conseguiu manter a mesma taxa de crescimento registrado nos finais dos anos 50. Para isso contribuíram a queda dos investimentos privados, em função do aceleramento inflacionário que inibiu os investimentos. A de se destacar a instabilidade política e social

em que se encontrava o país naquela época, que também contribuíram para a queda dos investimentos. No setor público em razão da preocupação do Governo Federal com a contenção do déficit público, que acabou contraindo os investimentos em infra-estrutura. Já na concepção dos militares o crescimento econômico viria automaticamente após o saneamento da inflação, aumentando assim a poupança, propiciando desse modo um maior nível para os investimentos.

De um modo geral, percebe-se, que o Plano Trienal, quanto ao problema da inflação, fez um diagnóstico muito superficial a respeito das suas causas, em virtude do limitado conhecimento dos instrumentos de política econômica, e da falta de um arcabouço institucional que permitisse um melhor uso desses instrumentos. Procurava-se mais uma hierarquização dos problemas, que melhor retratasse a realidade, criando-se, assim pré-condições para o planejamento. O PAEG, apesar da estagnação do desenvolvimento que emergiu o país, não se pode deixar de reconhecer que a sua experiência foi de grande valor para o entendimento e correção do processo inflacionário.

## CONCLUSÃO

A crise econômica de 1964, foi determinada tanto por fatores de ordem estruturais como de ordem conjuntural. A conjuntura política do país encontrava-se em um período de instabilidade diante da instauração de um regime parlamentarista. Do aspecto político estrutural a “crise do populismo” levou o governo a uma crise de credibilidade diante de seus compromissos com a elite. Do ponto de vista econômico o governo adotou medidas restritivas de combate a inflação, cortando gastos, que influenciou no ritmo de desenvolvimento. O fim do PSI, levou o país a estagnação, o qual necessitava de uma ampliação da demanda por bens de capital e de reformas institucionais para dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Os elementos endógenos do sistema como excesso de capacidade ociosa gerado pelo Plano de Metas, também contribuíram para essa grande crise.

Quanto a aceleração inflacionária, O Plano Trienal identificou no setor externo e setor público os principais responsáveis pela sua aceleração, mas as suas medidas de combate entre elas elevação da carga fiscal, e a redução dos gastos públicos, não foram suficiente para contê-la, acabando por inserir o país numa crise de balanço de pagamento, e acabando por não cumprir os seus objetivos de desenvolvimento e de controle inflacionário.

Finalmente o plano de combate inflacionário dos militares, PAEG, obteve maior êxito no combate a inflação. Destaque para as suas reformas institucionais que permitiram uma maior capacidade de financiamento do investimentos da economia, juntamente com a sua política salarial, que com a forma peculiar de correção, permitiu manter constantes os níveis dos salários reais, diminuindo assim as pressões de demanda, vista como geradoras do processo inflacionário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1888-1989/** Marcelo de Paiva Abreu (org); Marcelo de Paiva Abreu...{ et al.}, Rio de Janeiro; Campus, 1990.

Furtado, C., **Formação Econômica do Brasil**, 15ª ed., São Paulo, Ed. Nacional, 1977.

Fernandes, O.S.L., **A Evolução da Economia Brasileira**, 2ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1980.

Furtado, M.B.; **Síntese da Economia Brasileira**, 5ª ed. Rio de Janeiro; Ed. LTE, 1994.

Gennari, A.M.; **Réquiem ao capitalismo nacional: lei de remessa de lucros no Governo Goulart**, Araraquara : FCL/ Laboratório Editorial/ UNESP; São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 1999.

Gremaud, A.P.; Vasconcelos, M.A.S., Toneto, R.J., **Economia Brasileira Contemporânea**, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 1996.

Macedo, R., B., M.; Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: Lafer, B., M., (org.); **Planejamento no Brasil**, 3ª ed., São Paulo; Ed. Perspectiva S.A., 1975.

Mantega, G.; **A Economia Política Brasileira**, 2ª ed., São Paulo, Ed. Vozes LTDA, 1984.

Martone, C., L.; Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966); In: Lafer, B., M., (org.); **Planejamento no Brasil**, 3ª ed., São Paulo; Ed. Perspectiva S.A., 1975.

Lafer, B. M. (org.); **Planejamento no Brasil**, 3ª ed., São Paulo; Ed. Perspectiva S.A., 1975.