

## **O Combate à Inflação no Brasil, 1958-67: uma análise dos planos de estabilização gradualistas**

### **Resumo**

No final dos anos 1950 e início dos anos 1960 o Brasil adotou três planos de estabilização gradualistas, que se afastavam da estratégia proposta pelo FMI que privilegiava um *tratamento de choque*. Este artigo descreve os planos gradualistas e seus resultados, e analisa se havia um padrão entre eles.

### **Abstract**

In the late 1950s and beginning of the 1960s Brazil adopted three gradualist stabilisation plans, instead of following the *shock treatment* of a typical IMF supported plan. This article describes the plans and their results, and analyse whether or not there was a pattern between.

### **Introdução:**

No final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta, foram implementados no Brasil planos de estabilização denominados gradualistas, que se baseavam na idéia de que o combate à inflação não deve envolver recessão. Essa estratégia envolvia políticas monetária e fiscal menos rígidas do que aquelas presentes em um plano de estabilização baseado no tratamento de choque apoiado pelo FMI, e supunham que o país poderia estabilizar os preços sem incorrer nas violentas quedas na taxa de crescimento que caracterizavam os choques deflacionários.

Durante todo o período que se estende de 1958 a 1967, o gradualismo foi a principal diretriz dos mais importantes planos de estabilização brasileiros. Foi empregado pela primeira vez no Programa de Estabilização Monetária (PEM) de 1958, durante a presidência Juscelino Kubitschek. Em seguida, reapareceu no Plano Trienal (1962) durante o mandato presidencialista de João Goulart e constituiu o cerne do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964 na ditadura militar.

A idéia de combater a inflação sem provocar uma recessão não era uma novidade no período pós-guerra, estando alinhada com a teoria econômica e a política econômica da época – mas para uma inflação relativamente baixa. O que foi diferente nos planos brasileiros foi o fato de que neste país os *policy-makers* insistiram no gradualismo mesmo num contexto de taxas de inflação muito mais altas do que no

exterior. Ademais, esta estratégia de estabilização gradual não foi adotada por outros países latino-americanos, que aplicaram o tratamento de choque recomendado pelo FMI.

O objetivo deste artigo é apresentar e analisar as principais políticas adotadas nos três programas de estabilização gradualistas acima mencionados: o PEM (1958), o Plano Trienal (1962) e o PAEG (1964). Com base nesta análise, será discutido se é possível identificar um padrão nestes três planos de estabilização gradualistas. Mais especificamente, procuraremos discutir se é ou não possível conceituar o que é um plano gradualista. Além dessa discussão, apresentaremos as razões específicas pelas quais a estratégia gradualista foi escolhida nos diferentes contextos políticos e econômicos em que estes programas foram formulados.

O artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução e das conclusões. A primeira apresenta os principais fatos políticos e econômicos que levaram à formulação do primeiro plano de estabilização gradualista em 1958. A segunda seção apresenta as principais políticas adotadas pelo Programa de Estabilização Monetária (1958) e discute as reações ao plano. A terceira consiste na apresentação das políticas fundamentais do Plano Trienal (1962) e do Plano do Governo de Ação Econômica (1964), bem como a discussão dos contextos em que foram introduzidos e as reações que provocaram. Finalmente, a quarta seção consiste em uma análise comparativa das principais políticas macroeconômicas adotadas pelos três planos. Nesta seção, é mostrado que não é possível identificar um padrão geral a partir destes planos, uma vez que há mais pontos de diferença do que semelhanças entre eles. Conclui-se que todos os três planos gradualistas foram elaborados pela mesma razão, a saber, uma tentativa de obter simultaneamente crédito externo sem ter de impor um choque deflacionário.

## **I - O governo JK e o PEM**

### **I.1. Forças e fraquezas do governo JK**

A aliança PSD-PTB venceu três eleições seguidas, em 1945, 1950 e 1955, mas sempre foi obrigada a fazer concessões aos partidos menores que integravam a base do governo. Isso agravava os conflitos entre os dois principais partidos e, sobretudo, no interior de cada um deles, entre as diversas facções que os constituíam. Além disso, a aliança governante enfrentou uma oposição cada vez mais intensa da UDN, que frequentemente apelava por um golpe militar. O governo JK só tomou posse depois de

uma sequência de golpes e contragolpes afinal decididos pelo general Lott, que exigiu o cumprimento da Constituição. Ainda que amenizada a contestação militar, que continuou em tentativas de golpes de menor importância, governar foi uma tarefa difícil para Juscelino. Por uma lado precisava atender às demandas de sua base heterogênea, por outro precisava constituir um núcleo de excelência capaz de levar à frente o Plano de Metas e a construção de Brasília.

A montagem e operação desse núcleo de excelência, a chamada “administração paralela”, foi o ponto forte do governo, que efetivamente cumpriu a quase totalidade de suas metas. A fraqueza estava na obrigação de atender às demandas da base aliada, que o obrigaram, por exemplo, a socorrer os cafeicultores em 1958, com sérias consequências para o financiamento do gasto público. Esta fragilidade política impediu ações inovadoras no campo fiscal, como a ampliação da base tributária ou o corte de despesas secundárias. Com o governo fortemente dependente dos recursos da conta Ágios e Bonificações, oriundos das operações com câmbio múltiplo, ficava extremamente difícil alterar o regime cambial. Por outro lado, para obter o apoio do PTB precisava também manter o poder aquisitivo do salário mínimo e dos salários do funcionalismo, o que desagradava os empresários.

O governo desde o início sofreu com problemas orçamentários, visto que o planejamento realizado para o Plano de Metas não previa recursos para a construção de Brasília. O ajuste realizado mediante empréstimos do Banco do Brasil ao Tesouro foi inicialmente modesto, devido ao cronograma de dispêndios com a nova capital. Mas o socorro ao café ultrapassava todos os limites do previsível, e sua discussão, em um momento em que a inflação se elevava, exigiu a formulação do PEM.

Em 1958, diante da necessidade de crédito externo, o ministro da Fazenda José Maria Alkmim firmou um acordo de *stand-by* com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Todavia, logo ficou claro que o cumprimento do acordo com o Fundo inviabilizaria a continuidade do Plano de Metas. As medidas de estabilização que tipicamente os países tinham de adotar quando firmavam acordos com o FMI eram baseadas em um *tratamento de choque* contra a inflação, ou seja, políticas monetária e fiscal altamente restritivas para fazer as taxas de inflação caírem rapidamente. Ademais, o Fundo também era favorável à unificação das taxas de câmbio, medida que, se fosse adotada no Brasil, traria problemas políticos e econômicos para o governo brasileiro.

Diante deste quadro em que era necessário obter crédito externo, mas não era possível adotar as medidas de estabilização apoiadas pelo Fundo, JK apelou para os *técnicos*: Lucas Lopes assumiu o Ministério da Fazenda e Roberto Campos assumiu a presidência do BNDE. Ambos assumiram com a missão de formular um plano de estabilização que o FMI aceitasse, mas que não ameaçasse a continuidade do Plano de Metas. Neste contexto, surgiu o Programa de Estabilização Monetária (PEM) (SOLA, 1998: 181-191).

### 1.2. O Programa de Estabilização Monetária: o primeiro plano gradualista

O PEM foi lançado em outubro de 1958, tendo como principal objetivo exatamente reduzir as taxas de inflação sem pôr em risco a execução dos investimentos do Plano de Metas. Na realidade, era suposto dar mais consistência ao Plano de Metas através da busca de meios não-inflacionários para financiar os investimentos do Plano (PEM, 1958: III).

Em termos das causas da inflação, o programa identificou inflação de demanda devida, por exemplo, a um crescimento excessivo dos meios de pagamentos decorrente da emissão para financiar déficits orçamentários. A expansão monetária chegava aos bancos comerciais e era então multiplicada pelas suas operações correntes (PEM, 1958: 18). Assim era crucial eliminar os desequilíbrios fiscais, de modo que as pressões para a emissão fossem reduzidas.

No entanto, o programa também identificou uma inflação de custos. Segundo o documento, até 1954 o Brasil teve o que foi chamado de *inflação de investimento*, “causada pelas tentativas do governo e do setor privado de investirem além da propensão a poupar, dos recursos líquidos provenientes do exterior e da disponibilidade real dos fatores necessários” (PEM, 1958: 19). Este tipo de inflação pode ter efeitos positivos a longo prazo por causa das transformações estruturais dela resultantes. O problema era que a partir de 1954, a inflação tornou-se fundamentalmente *inflação de custos*, caracterizada pela espiral salários-preços e, portanto, inútil para o país e causadora de uma instabilidade social crescente (idem).

O problema salarial era uma das razões pela qual o PEM optava por uma abordagem gradual (SOLA, 1998: 193). O programa deveria ser desenvolvido em duas fases. A primeira, chamada de “Transição e Reajustamento”, consistiria em uma redução acentuada das taxas de inflação, ainda que se reconhecendo que no curto prazo alguns aumentos salariais eram inevitáveis para compensar as perdas de renda real de

certos grupos. Neste sentido, alguns expansão monetária deveria ocorrer, a fim de absorver esses reajustes salariais, sem um aumento nos níveis de desemprego (PEM, 1958: II). A política monetária definia que os meios de pagamentos deveriam chegar em dezembro de 1958 um nível de 4% superior ao vigente em junho de 1958. Para 1959, os meios de pagamentos e os saldos de moeda corrente de papel devem ser apenas 10% superiores ao nível do último dia de 1958 (PEM, 1958: 1-2).

A segunda fase, chamada de “Estabilização”, ocorreria em 1960, quando então a expansão dos meios de pagamentos deveria crescer à mesma taxa do produto real. Assim se acreditava ser possível estabilizar os preços internos estáveis e promover o equilíbrio do balanço de pagamentos (PEM, 1958: II). Em termos de expansão do crédito do Banco do Brasil, acreditava-se que os recursos para o financiamento ao Tesouro não seriam elevados, pois o déficit de 1959 seria reduzido. Em termos de crédito para o setor privado, o plano previa crescimento no final de 1958, redução no primeiro quadrimestre de 1959 e crescimento no resto do ano. (PEM, 1958: 2-5).

A política fiscal teria um papel muito importante no plano – para o então ministro das Finanças, Lucas Lopes, o PEM era fundamentalmente uma reforma fiscal (LOPES, 1991 :235). Previa uma redução de gastos através da racionalização dos gastos públicos para evitar um grande déficit nas operações financeiras do Tesouro no ano de 1959, permitindo seu financiamento por meios não-inflacionários (PEM, 1958: 8). A parte mais importante da política fiscal era um mini-reforma tributária que deveria aumentar as receitas obtidas através dos impostos sobre o consumo, renda e selo, gerando um acréscimo de 9,25% na receita total prevista para 1959 (PEM, 1958: 8-10).

Em termos de equilíbrio de políticas de pagamentos o PEM era menos preciso, possivelmente para conceder maior margem de manobra nas negociações com o Fundo. Reconhecia-se que nos anos seguintes seriam exigidos volumes consideráveis de créditos externos para fazer frente às obrigações já contraídas. O documento apontou que a redução na inflação ajudaria a ajustar as contas externas, reduzindo os custos da exportação e facilitando o acesso ao crédito externo. No entanto, o programa sinalizou a necessidade de fomento às exportações, para o que se fazia necessária uma nova política cambial. A proposta era eliminar gradualmente os subsídios cambiais, a fim de reduzir as disparidades entre os valores interno e externo da moeda (PEM, 1958: 14-15). Para este efeito, houve desvalorizações em agosto de 1958 e janeiro de 1959 e foi autorizada a negociação de algumas exportações no mercado livre (CAMPOS, 1995: 357-358). Havia dois objetivos: levar a taxa de câmbio para um valor realista e continuar o

processo de simplificação câmbio múltiplo, já iniciado em 1957 com a redução das taxas para importações de cinco para três.

Em termos de política salarial, a maioria das diretrizes do programa foram dedicados à política de salário mínimo, que desde 1951 concedia aumentos salariais acima da inflação. Argumentou-se que estes aumentos nominais não implicavam em aumentos reais por serem sempre seguidos por um aumento no custo de vida. A recomendação do programa para 1959 era aumentar o salário mínimo nominal de forma a apenas repor a inflação acumulada desde o último reajuste, em julho de 1956 - um aumento de 37% (PEM, 1958:). Mesmo este aumento era considerado indesejável, pois estimulava outros trabalhadores a reivindicarem aumentos similares; reconheciam, no entanto, que o aumento era indispensável por razões de ordem política. Pela mesma razão a expansão monetária seria inevitável.

## I.2 - As reações ao plano

O PEM tentava conciliar o Plano de Metas com as exigências do FMI de um plano de estabilização, constituindo um esforço para conciliar as demandas internas e externas. No entanto, as reações ao programa foram adversas em ambos os cenários, o que acabou por inviabilizar sua aplicação.

No front externo o, FMI criticou a manutenção parcial da política cafeeira e identificou distorções de preços relativos que devem ser eliminados, como o câmbio apreciado, os subsídios taxas de câmbio e tarifas públicas depreciadas, exigindo, uma espécie de medidas de inflação corretiva (CAMPOS, 1994: 357-359 ). O problema era que uma reforma mais ampla da taxa de câmbio e mudanças na política do café foram medidas que eram difíceis de implementar no contexto político vigente. As autoridades brasileiras tentaram explicar estas dificuldades políticas ao FMI, sem sucesso.

Internamente, os produtores de café não aceitaram serem atingidos pela redução de gastos públicos, exigindo, ao contrário, maiores recursos para financiamento da safra 1958-59 a um preço mínimo superior ao vigente no mercado internacional, para substituir plantações antigas por novas e uma taxa de câmbio favorável. Sua reação ao PEM foi de violenta recusa, inclusive ameaçando com uma mobilização, a “marcha da produção”, que assustou o governo, e com a firme atuação de seus representantes no Congresso.

O setor industrial também criticou o plano por causa dos controles de crédito e do aumento no imposto de renda. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI),

em países subdesenvolvidos como o Brasil, o único limite para o crescimento económico e o investimento seria a falta de poupança. Neste sentido, a inflação causada pelas emissões monetárias significaria uma transferência de renda dos consumidores para a indústria, sendo benéfica pois elevaria a poupança e o investimento (SARETTA, 2010: 14-16). Já as pressões inflacionárias causadas por aumentos salariais eram consideradas prejudiciais para o desenvolvimento, pois significam uma transferência de renda dos produtores para os consumidores. Portanto, a CNI argumentou que a elevação da inflação no Brasil naquela época se devia a aumentos nos salários do setor público e do salário mínimo, para que o plano deveria ter se concentrado no controle de salários em vez de controlar as emissões monetárias. (SARETTA, 2010: 7). No entanto, uma política salarial mais conservadora seria inaceitável pelo PTB, com sérias consequências políticas para o governo (SOLA, 1998:217-8; 419).

O Congresso catalizou as críticas ao PEM e fez importantes alterações na proposta inicial: votou gastos 13% acima dos níveis planejados e não votou as reformas fiscais que deveriam aumentar as receitas. A proposta do programa de aumentar os salários do setor público em 30% foi respeitada, mas para aplicação já em janeiro de 1959, não em julho como pretendia o governo. Além disso, o aumento do salário mínimo foi de 57,9%, muito acima da proposta apresentada. Como resultado, já em maio de 1959, o déficit orçamentário acumulado foi o triplo do montante esperado para todo o ano. Além disso, estes aumentos salariais, além dos aumentos de algumas tarifas do setor público e as políticas restritivas monetários e de crédito resultou em uma crise de liquidez de abril a maio de 1959, o que levou a protestos do setor industrial contra o programa (SOLA, 1998: 210-213). O Congresso, portanto, inviabilizou qualquer possibilidade de atenuação do problema fiscal.

No front externo o, FMI criticou a manutenção parcial da política cafeeira e identificou distorções de preços relativos que devem ser eliminados, como o câmbio apreciado, os subsídios taxas de câmbio e tarifas públicas depreciadas, exigindo, uma espécie de medidas de inflação corretiva. O problema era que uma reforma mais ampla da taxa de câmbio e mudanças na política do café foram medidas difíceis de implementar no contexto político vigente. As autoridades brasileiras tentaram sensibilizar o FMI, sem sucesso. Assim, depois de meses de negociação, o Fundo manteve intransigente em relação às medidas de inflação corretiva. Segundo Campos (1994), o Fundo queria continuar negociando, mas era inflexível nestes pontos. O

problema era que o longo período de negociação e inflexibilidade do FMI reforçar posições nacionalistas contra um acordo com o Fundo (CAMPOS, 1994: 357-363),

As dificuldades internas e externas, juntamente com o adoecimento de Lucas Lopes, acabaram levando o governo a abrir mão do PEM e à ruptura com o FMI. Percebeu-se que não havia condições políticas para implementar um programa de estabilização já que nenhum setor queria pagar ou dividir os custos de estabilização. Portanto, a continuidade do crescimento econômico e do Plano de Metas foi a maneira de evitar o colapso da coalizão política e garantir a governabilidade necessária (SOLA, 1998: 202; 223).

## **II - Os planos de estabilização gradualistas da década de 1960**

### **II.1 - O período de 1961-1962**

A única vitória eleitoral da UDN, o fim de 1960, não levou para o exercício efetivo do poder. O presidente eleito, Jânio Quadros, quando assumiu o cargo no início deste ano aprovou medidas de caráter personalista, que, em parte, desagradaram a todos. Na frente econômica acabou com taxas de câmbio múltiplas, iniciou um programa para estabilizar a economia e iniciou negociações com o FMI, o que agradou o governo dos EUA. Na frente política, no entanto, adotou uma política de aproximação com os países socialistas e do Grupo do Terceiro Mundo, culminando em uma aproximação com Cuba que desagradou profundamente o governo Kennedy.

Em busca de um aumento dos poderes presidenciais, Quadros renunciou à presidência em agosto de 1961 tentando retornar com poderes reforçados, mas fracassou. A intensa mobilização política e militar do país levou a um compromisso em que o vice-presidente Goulart chegou à presidência, mas com poderes reduzidos, através da criação de um regime parlamentarista. A consequência foi que toda a atenção do país foi mobilizada para realizar um plebiscito para decidir entre a manutenção do retorno do sistema parlamentar a volta do presidencialismo, em janeiro de 1963. Durante o período de cerca de um ano e meio de parlamentarismo os vários gabinetes foram incapazes de dar uma direção para a economia, a taxa de crescimento caiu drasticamente, a inflação subiu e da balança de pagamentos se deteriorou.

### **II.2 - O Plano Trienal (1962)**



Este plano foi uma tentativa de mostrar que um governo presidencialista liderado por Goulart seria capaz de enfrentar os problemas econômicos. Foi um elemento importante da publicidade para a o plebiscito pela volta do regime presidencial, ao mesmo tempo que um instrumento para negociar com o governo dos EUA e o FMI. No entanto, no auge da Guerra Fria o Departamento de Estado recusou um parecer favorável, dado o temor do governo Kennedy de que o Brasil se tornasse uma nova Cuba. O secretário Robert Kennedy durante sua visita ao Brasil em 1962, deixou claro que seu governo esperava que o Brasil adotasse uma clara postura anticomunista, com o abandono das políticas e remoção de elementos deixados pelo governo brasileiro. Na ausência dessa mudança de rumo do governo dos EUA e do FMI acabou por negar o apoio exigido pelo Brasil, que legou para o fracasso do Plano Trienal no front externo. Seu fracasso no front interno será mostrado em seguida.

## II.2.i - O plano

No final de 1962, as taxas de inflação chegaram a 50% e as taxas de crescimento do produto desaceleraram, ao mesmo tempo em que houve necessidade de crédito externo para fechar o balanço de pagamentos. Para obter esse crédito, o governo brasileiro precisava da ajuda do governo dos EUA, mas a administração John Kennedy condicionou a ajuda dos EUA ao cumprimento de vários requisitos, incluindo um plano de estabilização e da aprovação deste plano pelo FMI (LOUREIRO, 2011). Foi neste contexto adverso que o Plano Trienal foi montado em 1962, por Celso Furtado, o mais prestigiado economista estruturalista brasileiro, para ser o programa econômico do período de três anos (1963-65) do governo presidencialista de João Goulart.

Tal como no caso do PEM, o aspecto mais importante do Trienal era o propósito de estabilizar os preços sem provocar uma recessão. Após as altas taxas de crescimento econômico do governo JK havia surgido um quase consenso de que a economia brasileira tinha de continuar a crescer a taxas elevadas (CASTRO, 1993). Neste sentido, o Trienal foi muito claro:

“Se o combate à inflação surge como um objetivo tão importante, caberia indagar por que razão se reluta em fazê-lo, no mais curto prazo possível. A razão está em que o mais importante de todos os objetivos –

a manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto - poderia ser comprometido por uma deflação brusca" ( PLANO TRIENAL, 2011: 78).

Nesse sentido, o plano apresentou os seguintes orientações: 1) as taxas de rendimento de crescimento de cerca de 7% por ano; 2) a taxa de inflação de 1963 deve ser metade daquela do ano anterior e a de 1965 deve atingir 10 % (PLANO TRIENAL, 2011: 43).

Segundo a interpretação do plano, a inflação brasileira foi causado por dois desequilíbrios: aqueles do setor público e os do setor externo. O déficits do setor público que haviam sido causadas principalmente pelo rápido crescimento dos investimentos governamentais sem os necessários meios para financiá-lo, exigindo emissões excessivas que provocaram aumento nos preços. Em suma, os desequilíbrios do setor público estavam causando inflação de demanda (plano trienal de 2011: 46; 70). Os desequilíbrios do setor externo deviam-se à insuficiência crônica da capacidade de importar do país, consequência do processo de industrialização em curso. Portanto, este tipo de inflação pode ser rotulado de inflação estrutural (PLANO TRIENAL, 2011: 67).

A luta contra a inflação estrutural seria baseada em investimentos produtivos e reformas estruturais. Os investimentos seriam destinados a promover a oferta interna, a fim de evitar os desequilíbrios que podem causar pressões inflacionárias. Neste sentido, havia investimentos previstos para setores como a agricultura, indústria, energia e transportes (PLANO TRIENAL: 90; 94). As reformas estruturais deveriam melhorar o ambiente institucional do país e, assim, melhorar a eficiência do governo a formulação de políticas (PLANO TRIENAL, 2011: 436). Estavam listadas as reformas fiscal, administrativa e bancária, além da mais importante e controversa, a Reforma Agrária<sup>1</sup>.

A estratégia do programa para enfrentar a inflação de demanda se baseava no controle monetário e fiscal. Em termos de política fiscal, o governo calculou que, sem um corte no déficit potencial estimado para 1963 o país chegaria a uma taxa de inflação de 100%. Para evitar esse cenário, o plano estabeleceu que 1/3 das despesas tinham que ser cortadas no ano de 1963 (PLANO TRIENAL, 2011: 100). Outra medida em relação ao setor público foi a eliminação dos subsídios de petróleo, trigo e petróleo (PLANO

---

<sup>1</sup> Segundo Bastos (2011), os formuladores acreditavam que a inflação somente seria resolvida através do planejamento econômico e das reformas estruturais. As medidas ortodoxas de estabilização de curto prazo tinham o intuito fundamentalmente de *comprar tempo* diante da crise econômica aguda da época (BASTOS, 2011: 444).

TRIENAL, 2011: 101). Esta política era parte da inflação corretiva mede geralmente pregada pelo FMI, de modo que a sua inclusão no plano de estabilização certamente seria bem vista Fundo.

As medidas monetárias e de crédito foram associados a uma programação monetária com base nas metas fiscais acima mencionados. A expansão dos meios de pagamento de expansão para 1963 foi calculada em 34%, porque seria compatível com a estabilização das despesas públicas/PIB (no nível de 1963), uma taxa de crescimento de 7% e uma inflação de 25%. O crédito para o setor privado, por sua vez, deveria crescer em linha com a taxa de inflação mais a taxa de crescimento do produto (PLANO TRIENAL, 2011: 47).

As políticas voltadas para o setor externo deveriam contribuir para o aumento da capacidade de importar, o que seria obtido mediante a urgente expansão do crédito externo. Além disso, a promoção das exportações também poderia ser útil para realizar essa tarefa. Para este efeito, seria necessário ter uma taxa de câmbio realista (PLANO TRIENAL, 2011: 80; 107-111; 133-135).

Finalmente, o plano não tinha propriamente uma política salarial adequada, apenas uma orientação vaga que os salários reais deveriam crescer em linha com a produtividade da economia, mais os ajustes nos custos de vida (PLANO TRIENAL, 2011: 43). Além disso, o plano propôs um aumento salarial de 40% para os servidores do setor público no ano de 1963, um valor inferior à taxa de inflação de 1962. No entanto, não havia diretrizes efetivas sobre a política salarial para o período 1963-1965.

## II.2.i - As reações ao plano

No início, o governo mostrou um forte compromisso com políticas do plano: as medidas de inflação corretiva foram aplicadas e a política fiscal restritiva permaneceu durante todo o primeiro trimestre (LARA-RESENDE, 1982, 763-765). Neste contexto, o plano teve uma boa recepção inicial. O governo norte-americano também mostrou satisfação diante do esforço do governo brasileiro para estabilizar os preços e uma visita da equipe do FMI para o Brasil foi agendada.

O problema foi que no primeiro trimestre de 1963 a taxa de inflação atingiu 16%, o que representava mais da metade da taxa de inflação prevista para o ano todo. Este resultado deveu-se às medidas de inflação corretiva tomadas, o que causou um aumento de 100% no preço do trigo, 70% no preço doméstico de petróleo e um

aumento de 56,25% do salário mínimo (LARA-RESENDE, 1982: 763; MACEDO, 1970, 62; MELO et al, 2008, 95).

Diante de uma taxa de inflação que em 1962 foi de cerca de 50% e que apenas no primeiro trimestre de 1963 já atingia 16%, os trabalhadores não aceitaram a proposta de um aumento de 40%. Na verdade, os trabalhadores tinham fortes expectativas sobre o governo Goulart, em função dos laços políticos deste com os sindicatos. Como no final dos anos cinquenta os salários cresceram menos do que a produtividade do trabalho<sup>2</sup>, os trabalhadores estavam esperançosos de que um governo de esquerda do PTB seria generoso com suas demandas. Esta situação colocou o governo Goulart sob forte pressão porque aumentos salariais elevados simultaneamente inviabilizariam o programa de estabilização e insuflariam a oposição conservadora.

O governo tentou sustentar o aumento moderado dos salários, mas o congresso votou um aumento de 70% para o setor público. Portanto, “o choque de custos foi repassado aos preços e teve como reação, um choque nos salários nominais, realimentando a chamada espiral inflacionária” (MELO et al, 2008: 102). Assim, o plano falhou em sua tentativa de estabilização ainda que as políticas monetária e fiscal tenham ficado sob controle pelo menos durante o primeiro trimestre do ano.

Houve no entanto um outro fator que contribuiu para fracasso do plano. O governo presidencialista de Goulart começou em uma necessidade urgente de crédito externo para enfrentar a problemas de balanço de pagamentos. O governo cumpriu quase todas demandas da administração John Kennedy de forma que o ministro da Fazenda, Santiago Dantas, viajou confiante para os Estados Unidos em março de 1963. No entanto, a desconfiança diante da orientação “esquerdizante” do governo brasileiro fez com que o Departamento de Estado negasse o aval solicitado; a ajuda foi oferecida foi muito pequena e incapaz de aliviar a balança do Brasil de pagamentos. Além disso, o FMI considerou o plano gradualista um programa de estabilização demasiado laxista. Levando em conta esse preconceito contra o plano gradualista e divulgação dos impactos inflacionários após o aumento salarial do funcionalismo, o Fundo se recusou a assinar um acordo *stand-by* com o Brasil, inviabilizando assim a obtenção de recursos externos. (LOUREIRO, 2011: 3-16; RIBEIRO, 2006: 200).

O Plano Trienal foi abandonado no meio do ano. Neste contexto, a elevação da inflação e o equilíbrio contínuo de crises pagamentos ajudaram a fomentar uma crise

---

<sup>2</sup> Para detalhes, ver Colistete (2001).

política. Depois de tentar governar de forma moderada durante o primeiro semestre, João Goulart começou a aproximar os grupos políticos que historicamente eram seus aliados na esquerda, o que foi mal considerado pelo governo dos EUA e os grupos brasileiros conservadores. As tensões políticas aumentaram e culminaram no golpe militar de abril de 1964<sup>3</sup> (FONSECA, 2004).

### II.3 - O Programa de Ação Econômica do Governo (1964)

Após o golpe de Estado militar de abril de 1964, o marechal Humberto Castello Branco assumiu a presidência com um mandato de 15 abril de 1964 a 20 de Janeiro de 1967. Castello Branco nomeou os economistas Roberto Campos e Octávio Gouveia de Bulhões como ministros do Planejamento e da Fazenda, respectivamente. Sob sua direção, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi lançado em novembro de 1964, para enfrentar um cenário econômico desolador. Em 1963, a taxa de inflação fora de 90%, o crescimento do produto de 0,6% e os problemas do balanço de pagamentos permaneciam. No entanto, tinham ocorrido duas mudanças cruciais: a atitude do governo norte-americano e a capacidade de implementar políticas econômicas sem fazer concessões ao Congresso e aos sindicatos.

A atitude do Departamento de Estado dos EUA mudou drasticamente, apoiando um programa que estava longe de corresponder ao que o *staff* do FMI exigira do país em anos anteriores (LOUREIRO, 2011). Isto permitiu que o o problema externo fosse rapidamente resolvido da maneira desejada pelas autoridades brasileiras. A estratégia de Campos e Bulhões consistiu em aplicar simultaneamente um plano de estabilização e um programa de reformas para mudar as principais instituições econômicas do país. As principais reformas ocorreram nos campos fiscal, financeiro e das relações de trabalho; todas foram levadas a cabo e tiveram de grande importância para o sucesso econômico de alguns anos mais tarde, durante o "milagre econômico brasileiro" (SÁ-EARP; PRADO, 2003).

A reforma do sistema financeiro foi inspirada no modelo americano, com a criação de instituições especializadas na captação de recursos de diferentes fontes para ser emprestados por prazos distintos. O sistema vigente de bancos comerciais foi

---

<sup>3</sup> Para mais detalhes sobre o processo que levou ao golpe militar, ver Moniz Bandeira (2010).

mantido mas acrescido das financeiras, dos bancos de investimento e do Sistema Nacional da Habitação.

A reforma tributária foi a introdução de impostos sobre o valor adicionado comércio, indústria e serviços, eliminando o sistema anterior de dupla tributação. Ao mesmo tempo, foi instituída a correção monetária sobre os títulos públicos, com um retorno garantido de 6% ao ano acima da taxa de inflação. A colocação desses títulos financiou a dívida pública sem que seja necessário reduzir drasticamente a inflação.

A reforma das relações de trabalho consistiu na eliminação da livre negociação de aumentos salariais no setor privado (exceto o salário mínimo, ajustado periodicamente por lei) e da mudança nas regras para a demissão de funcionários. A livre negociação foi substituída pela intervenção autoritária nos sindicatos, sendo introduzida uma fórmula de reajuste, que irá reduzir os salários reais por subestimar a inflação futura. A remuneração paga pelas empresas em demissões de empregados foi substituída por um fundo público para que os empregadores fazem reuniões mensais, e que acabará por constituir a principal fonte de fundos para o programa habitacional<sup>4</sup>.

### II.3.i - O plano

O plano de estabilização identificou os déficits fiscais como a principal causa da inflação brasileira. Os desequilíbrios das contas públicas era visto como responsável por um excesso de demanda que levava à elevação dos preços, que eram seguidos por aumentos salariais que geravam pressões inflacionárias. Como consequência, havia uma expansão de meios de pagamento para evitar uma crise de liquidez. Em suma, o plano identificou inflação de demanda devido a déficits fiscais e inflação de custos associados às reivindicações por reajustes salariais (PAEG, 1964, 28-29).

Apesar das altas taxas de inflação, o plano não recomendava uma terapia de choque para provocar uma redução rápida e acentuada nessa variável. Num contexto de taxas de inflação de 90%, uma terapia de choque exigiria o congelamento dos salários e um enorme corte dos défices públicos, causando acentuada queda no produto e forte aumento nos níveis de desemprego. Além disso, o plano recomenda também a adoção das medidas de inflação corretiva. Como estas medidas seriam necessariamente

---

<sup>4</sup> É importante destacar que, no caso do PAEG, a adoção de reformas econômicas não estava associado ao combate da inflação estrutural como no caso do Trienal. O PAEG não identificou a inflação estrutural como uma das causas da inflação no Brasil.

provocar um aumento nas taxas de inflação no curto prazo, os cortes fiscais teria que ser ainda maior no caso de uma estratégia de terapia de choque (PAEG, 1964: 33).

Além destas questões técnicas, também é importante reconhecer que o governo Castello Branco não tinha condições políticas para adotar um programa de estabilização recessivo. Embora o plano tenha sido implementado durante a ditadura, além das elites militares esperarem a retomada do crescimento econômico, “para legitimar o regime de exceção junto à sociedade (leia-se, junto à classe empresarial e às camadas de renda mais alta) e ao meio político internacional era necessário preservar a renda agregada de uma queda abrupta” (HERMANN, 2005: 73). Neste sentido, o programa de estabilização não deve comprometer a propensão da economia para investir, nem causar insolvências empresariais (PAEG, 1964, 33). Assim, o governo optou por um programa de estabilização gradualista, cujas metas de inflação foram sugeridas, como 25% para o ano de 1965 e 10% para o ano de 1966 (PAEG, 1964: 33).

As medidas fiscais tinham a intenção de cortar despesas e aumentar receitas. As receitas deveriam aumentar acompanhando o crescimento econômico; as despesas não prioritárias deveriam ser cortadas e os déficits das empresas estatais eliminados. O plano previa uma queda na relação déficit fiscal/PIB de 4% em 1964 para 2,8% em 1965 e deveria passar a ser financiado por meio do restabelecimento do mercado de títulos públicos. Este mercado tinha perdido sua atratividade para os investidores por causa da Lei da Usura, que estabelecia um teto de 12% para a taxa de juros nominal em um contexto de taxas de inflação muito mais elevadas. O PAEG revogou a Lei de Usura e lançou novos títulos com correção monetária, as ORTNs (PAEG, 196, p 34;. 53-56; 77-80).

Em termos de políticas monetárias/creditícias, houve duas diretrizes básicas destinadas a reduzir a necessidade de emitir papel-moeda: a redução do déficit orçamentário e o controle sobre a expansão do crédito ao setor privado. No entanto, foi reconhecido que, num contexto de inflação de custos, existe o risco de uma crise de liquidez, de modo que é necessário ter uma expansão mais ampla de crédito do que o que em outras circunstâncias. Os limites de crédito foram estabelecidos proporcionalmente ao crescimento dos meios de pagamentos (PAEG, 1964, p. 34).

A política salarial tinha como principal objetivo lutar contra a espiral salários-preços. Acreditava-se que os aumentos do salário nominal proporcionalmente à taxa de inflação era responsável pela espiral, de modo que a nova orientação passou a ser limitar os aumentos salariais ao aumento da produtividade. E a reposição da inflação

passada deixou de ser integral e passou a ser feita pela inflação média do período. Assim pela nova regra o aumento da produtividade era acrescido da inflação média dos dois últimos anos e da inflação média prevista para o ano seguinte. Com a queda da inflação o salário médio real deveria permanecer constante, de modo que os trabalhadores não teriam perdas de rendimento. (PAEG, 1964, 34, 84).

Finalmente, havia as políticas destinadas a melhorar o equilíbrio dos resultados do balanço de pagamentos. A este respeito, o plano estabeleceu que a taxa de câmbio deveria ser realista para estimular as exportações do país e, assim, aumentar a sua capacidade de importações. Em termos da capacidade de importação, o plano também reconheceu as dificuldades associadas ao fato de que 48% dos encargos da dívida foram concentrados nos anos de 1964 e 1965. No entanto, comemorou o sucesso obtido nas missões de renegociação com os credores norte-americanos, europeus e japoneses, obtidas ainda em 1964 (PAEG, 1964, 134-144).

### II.3.ii - As reações ao plano

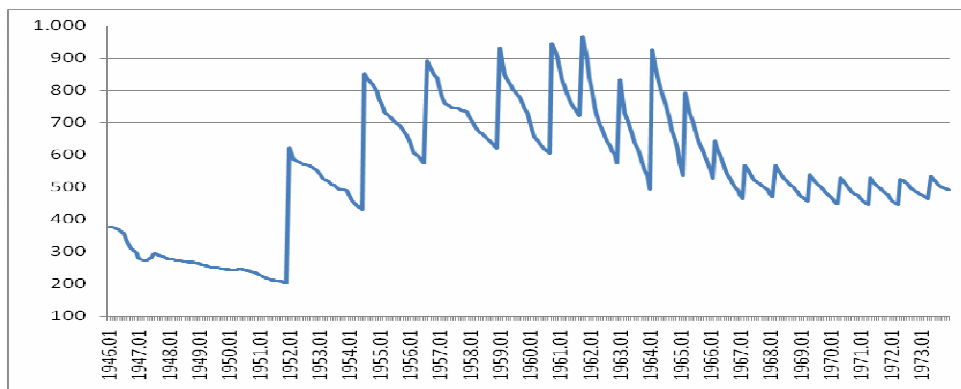
Em termos de resultados, o PAEG foi o único plano gradualista razoavelmente bem sucedido. Apesar de não atingir seu objectivo de derrubar a inflação para 10% ao ano, a taxa de inflação caiu de cerca de 90% no final de 1963 a uma taxa média de 45,5% no período 1964-67. Além disso, a economia voltou a crescer (taxa média de 4,2% no período 1964-1967), em contraste com a taxa de crescimento de 0,6% no ano de 1963 (HERMANN, 2005: 79).

O PAEG obteve esses resultados graças, pelo menos, a dois fatores. O primeiro foi a boa vontade do governo dos EUA e do FMI para com a ditadura brasileira. De acordo com LARA-RESENDE (1982, p. 782-783), o Brasil foi o quarto maior receptor de fundos da AID, durante o período 1964-1967. Além disso, ao contrário do que aconteceu com o PEM e do Plano Trienal, o FMI aprovou a estratégia gradualista do PAEG e, assim, o Brasil foi capaz de assinar um acordo *stand-by* com o Fundo, atenuando o problemas da restrição externa. O segundo fator está relacionado a uma questão política. Os outros programas de estabilização tiveram dificuldades em estabilizar porque ninguém queria pagar os custos de estabilização e a coalizão do governo não tinha a força política (ou vontade) para definir os *vencedores* e *perdedores*. Como o PAEG foi implementado em uma ditadura, era capaz de resolver o problema do conflito distributivo. A este respeito, o programa resolveu-o de maneira regressiva, definindo os trabalhadores como os principais perdedores. A regra salarial



impôs a subindexação dos salários. Como resultado, o choque de custos, devido às medidas de inflação corretiva, não resultou em uma espiral salários-preços (LARA RESENDE, 1982: 802; MELO et al, 2008: 102-103). No entanto, houve uma enorme queda nos salários reais. Este resultado pode ser visto, por exemplo, quando se tem em conta a evolução do salário mínimo real de 1956-1967 (gráfico 1).

Gráfico 1: Salário Mínimo Real (1946-1973)



Fonte: Ipeadata, valores em reais de 2011

Observa-se que os aumentos do salário mínimo que permitiram os trabalhadores a alcançar ganhos reais se estenderam de 1952-1962. O aumento da inflação e, especialmente, a perda de previsibilidade da mesma resultava em reduções no poder de compra e fortes pressões em favor da reposição pelo menos aos níveis anteriores, o que foi conseguido nos aumentos do salário mínimo aplicados em 1963 e início de 1964. O governo militar instalado em abril de 1964 resolveu a questão do impacto do salário mínimo nos custos por subestimar a inflação futura no período 1964-66, reduzindo assim o nível da inflação às custas do salário de base. De 1968 a 1973 essa variável manteve-se praticamente inalterada.

### III - Os planos de estabilização gradualistas: uma análise comparativa

As duas últimas seções forneceram informações sobre os três planos gradualistas. Nesta seção, a principal preocupação é comparar os planos, a fim de apontar suas semelhanças e diferenças. Para este efeito, é relevante analisar a tabela 1, uma vez que sintetiza os principais aspectos de cada plano.

<b>Tabela 1 - Os planos gradualistas de estabilização: uma visão Geral</b>			
	<b>PEM</b>	<b>TRIENAL</b>	<b>PAEG</b>
<b>Diagnóstico da inflação</b>	Inflação de demanda causada por déficits públicos/ Inflação de custos causada por aumentos salariais	Inflação de demanda causada por déficits públicos/ Inflação estrutural	Inflação de demanda causada por déficits públicos/ Inflação de custos causada por aumentos salariais
<b>Inflação corretiva</b>	Não	Sim	Sim
<b>Política Fiscal</b>	Ajuste Fiscal	Ajuste Fiscal	Ajuste Fiscal
<b>Política Monetária</b>	Controle sobre a expansão monetária e do crédito	Controle sobre a expansão monetária e do crédito	Controle sobre a expansão monetária e do crédito
<b>Política Cambial</b>	Realismo cambial (no longo prazo)	Realismo cambial	Realismo cambial
<b>Política Salarial</b>	No curto prazo, reajustes salariais sem ganhos reais/ No longo prazo, os salários devem crescer juntamente com a produtividade/ Nenhuma regra salarial	Os salários devem crescer juntamente com a produtividade/ Nenhuma regra salarial	Os salários devem crescer juntamente com a produtividade/ Estabelecimento de uma regra salarial
Fonte: Elaboração própria			

Pode-se observar que os três planos gradualistas compartilham alguns pontos semelhantes, mas igualmente apresentam diferenças consideráveis. A primeira diferença entre os três planos está relacionada com as causas da inflação. O PEM e o PAEG identificavam a inflação brasileira como de demanda (devido ao déficit público) e de custos (devido ao aumento dos salários).

O Plano Trienal também identificou pressões de demanda, devido aos déficits fiscais. No entanto, este plano não compartilhava do diagnóstico de inflação de custos decorrente do crescimento dos salários. Apesar de propor aumentos salariais abaixo da taxa de inflação em 1963, o Trienal não mencionou a inflação de custos e, portanto, não propôs políticas específicas destinadas a lidar com esta questão. Por outro lado, o Trienal foi o único programa que identificou fatores estruturais como uma importante fonte de inflação. Estes elementos estruturais seriam fortes o bastante para que a estabilidade dos preços só pudesse ser alcançada através do estabelecimento de reformas estruturais em paralelo à continuidade do processo de industrialização.

O fato de todos os três planos identificarem inflação de demanda resultou em políticas monetária e fiscal semelhantes, baseadas em ajuste fiscal e controle sobre a expansão monetária/creditícia. Todos os três programas pareciam seguir uma visão monetarista sobre o papel destas políticas em um processo de estabilização. O Trienal aparentemente seguiu a visão mais convencional de que os meios de pagamentos devem crescer no mesmo ritmo que o produto real, de modo que a expansão de M1 acima do crescimento real do produto poderia causar inflação. O PEM e o PAEG igualmente abraçavam a idéia de que os meios de pagamentos deveriam crescer à

mesma taxa que o produto real, mas também reconheciam que era necessário lidar com pressões de custos inevitáveis no curto prazo. Por isso, eles seguiam uma versão modificada da teoria clássica de estabilização monetarista, segundo a qual haveria um nível mínimo de inflação alcançável sem restringir o crescimento e que equivalia a ter os meios de pagamento crescendo à taxa de crescimento acumulada dos custos autônomos e do possível crescimento do produto real (SIMONSEN, 1974: 90-91).

No entanto, as políticas monetária e fiscal foram o único ponto de semelhança entre todos os planos. No caso das outras políticas, houve diferenças importantes. Por exemplo, as medidas de inflação corretiva recomendadas pelo FMI foram adotadas apenas pelo Plano Trienal e pelo PAEG. No caso do PEM, os *policy makers* acharam muito arriscado adotar tais medidas. O plano apenas sinalizou uma retirada gradual dos subsídios cambiais com o objetivo de alcançar uma taxa de câmbio realista. Além disso, o reajuste de tarifas não foi colocado em prática. A ausência destas medidas tornou-se uma fonte de conflito com o FMI.

Um segundo ponto a mencionar é o papel das reformas estruturais (especialmente a Reforma Agrária) como um dispositivo de estabilização no contexto do Plano Trienal. O PAEG também recomendou outras reformas estruturais, mas o plano não as identificava como uma forma de resolver uma suposta inflação estrutural. Assim, as reformas foram um elemento idiossincrático das políticas de estabilização do Trienal.

Um terceiro ponto e mais importante de diferença tem a ver com as políticas salariais. O PEM e o PAEG identificaram inflação de custos e, com isso, a política salarial era uma parte importante de seus esforços de estabilização. A regra salarial de PAEG foi um elemento crucial dentro da estratégia e foi uma inovação em relação aos outros planos (SIMONSEN, 1974: 83; SOLA, 1998: 200; 279). Embora fosse uma forma regressiva de resolver o problema do conflito distributivo, revelou-se decisiva para os resultados do programa. No caso do PEM, a intenção foi também adotar uma política salarial conservadora como uma medida de estabilização. No entanto, o PEM foi implementado em um contexto democrático e as condições políticas vigentes impossibilitavam a adoção de tal política, por isso não havia nenhuma regra salarial, limitou-se a evitar ganhos reais dos salários.

O Plano Trienal, ao contrário dos outros dois, não identificou explicitamente pressões de custos. Embora houvesse elementos que demonstram que implicitamente se levava em conta uma inflação de custos – como a diretriz geral de que os salários

devem crescer em linha com produtividade e a proposta de aumentos salariais abaixo da taxa de inflação para 1963 - esses fatores apareciam discretamente no documento e não havia uma política salarial adequada.

A este respeito, é interessante notar que a política salarial era a única diferença entre o PAEG e o Plano Trienal em termos das políticas de estabilização de curto prazo. Um olhar atento à tabela 1 mostra que ambos os planos recomendavam controles monetários-creditícios, um esforço de ajuste fiscal, medidas de inflação corretiva e a meta de atingir uma taxa de câmbio realista. O fato de que a política salarial foi a diferença básica entre os dois planos pode dar a impressão de que esses dois planos eram bastante semelhantes. No entanto, esta conclusão é enganosa. A política salarial foi crucial para os resultados obtidos por ambos os planos e também foi relevante em termos de sua consistência interna. Mais especificamente, a regra salarial do PAEG reduziu o coeficiente de repasse da inflação passada para a inflação presente. Com isso, o choque de custos provocado pelas medidas de inflação corretiva não se converteu em uma espiral salários-preços. No caso do Trienal, a ausência de mecanismos para reduzir a inércia e o elevado conflito distributivo então existente fizeram com que as medidas de inflação corretiva resultassem em uma espiral salários-preços<sup>5</sup> (MELO et al., 2008: 102-103; SIMONSEN, 1974: 107-108)

Em suma, a análise comparativa mostra que há mais pontos de diferença do que pontos semelhantes entre os três planos gradualistas. Estes planos foram fundamentalmente esforços heterogêneos, não compartilhando uma percepção comum sobre as causas da inflação e, tampouco, sobre as políticas necessárias para estabilizar os preços. Neste contexto, estes aspectos heterogêneos levam à conclusão de que não é possível definir um plano de estabilização gradualista como um conjunto de políticas macroeconômicas específicas. Em outras palavras, dada a experiência brasileira de planos de estabilização gradualistas do final dos anos 1950 e da primeira metade da década de 1960 não é possível definir um padrão geral do que é um plano de estabilização gradualista.

É possível, contudo, salientar alguns pontos interessantes. O PEM e o PAEG foram planos assemelhados. Na realidade, o PEM pode ser visto como um pioneiro ao

---

<sup>5</sup> Não se pretende aqui argumentar que a regra salarial era indispensável para estabilizar os preços. Havia outras formas de políticas de rendas para promover a estabilização como, por exemplo, o controle de preços. Diante de seu caráter regressivo, a regra salarial era, inclusive, socialmente indesejável. Para detalhes sobre o papel das políticas de rendas na estabilização, ver Simonsen (1974) e Serrano (2010).

PAEG, inclusive tendo ambos Roberto Campos como um de seus principais formuladores (SOLA, 1998: 416). As diferenças em termos das políticas salarial e cambial deveram-se fundamentalmente a fatores políticos. O documento do PEM deixou claro que a intenção de seus formuladores era adotar uma política salarial mais conservadora. Além disso, o testemunho de Lucas Lopes e Roberto Campos deixou claro que não houve reformas cambiais mais amplas por causa dos custos políticos. Como o PAEG foi implementado durante a ditadura, estes constrangimentos políticos que tanto prejudicaram o PEM foram eliminados. Ademais, é também importante mencionar que o PAEG foi implementado em um período de inflação muito mais elevada, de modo que havia uma maior necessidade de medidas mais severas do que no caso de o PEM.

Neste contexto, o Plano Trienal aparece como uma experiência idiossincrática de estabilização gradualista, em comparação com os outros dois planos. A identificação de uma inflação estrutural e a recomendação de reformas estruturais e continuidade do processo de industrialização como forma de estabilização dos preços está em nítido contraste com o PEM e o PAEG. Além disso, o Trienal foi o único programa que não incluiu fatores de custo como uma fonte de inflação, o que resultou na ausência de uma política salarial. Essas diferenças podem ser explicadas pelo fato de que durante o governo Goulart as políticas salariais regressivas eram impensáveis. Já a necessidade de implementar reformas estruturais era uma questão fundamental, refletindo o pensamento de Celso Furtado, que, por sinal, não estava presente nas equipes que elaboraram os outros dois planos.

Não obstante, apesar de todas as diferenças técnicas acima mencionadas, existe pelo menos um elemento importante que é comum a todos os três planos gradualistas. Este último elemento está relacionado às razões pelas quais a estratégia gradualista foi escolhido em vez de uma terapia de choque. Em todos os três planos, a opção gradualista foi uma tentativa pragmática de lidar com as restrições internas e externas que o governo estava enfrentando. Por um lado, estava presente a necessidade de adotar um plano de estabilização, a fim de alcançar a aprovação do FMI e, assim, obter o crédito necessário externo para enfrentar as dificuldades de balança de pagamentos. Por outro lado, não foi possível adotar um plano de estabilização típico do FMI porque isso significaria perdas de produto que não seriam aceitas pelos atores políticos e sociais. Portanto, em todos os três planos da estratégia de estabilização gradual foi um esforço para conciliar essas restrições internas e externas. Se aprovado pelo FMI, o

plano gradualista ajudaria o governo a obter os recursos externos sem a necessidade de adotar um choque recessivo.

No entanto, os resultados obtidos pelos planos foram bastante diferentes nesta tentativa de conciliar as restrições internas e externas. O PEM e o Plano Trienal foram mal sucedidos e abandonados e, mais do que isso, desagradaram a maioria dos diferentes atores sociais e políticos. No caso do PEM, o Conselho do FMI relutou em aprovar o plano gradualista. Além disso, houve forte resistência interna ao programa - os industriais, os produtores de café e da coligação PSD-PTB foram contrários a maioria de suas políticas. Como resultado, o governo finalmente desistiu dos esforços de conciliação, abandonou o plano e rompeu com o FMI.

O Plano Trienal foi implementado em uma situação ainda mais complexa, pois as dificuldades no balanço de pagamentos eram maiores e a inflação muito mais elevada do que no caso do PEM. Em termos políticos, o fato de o presidente pertencer ao PTB significava que os sindicatos esperavam obter ganhos salariais reais, o que restringia os graus de liberdade em relação à política salarial. Além disso, o FMI manteve-se relutante em aceitar um plano de estabilização gradualista e o governo dos Estados Unidos tinha sérias restrições a Goulart, de modo que apenas um modesto auxílio financeiro foi oferecido. A falta de apoio externo e os problemas técnicos do plano - devido a este esforço de conciliar diferentes demandas - terminou no abandono dos esforços de estabilização e, finalmente, no golpe de Estado de 1964.

O único plano que conseguiu superar os constrangimentos externos e internos foi o PAEG. Este sucesso foi, porém, uma consequência de um cenário muito menos restrito do ponto de vista político. No front externo, o FMI foi muito mais flexível e aprovou o plano gradualista. Além disso, o governo dos Estados Unidos apoiou o governo brasileiro e, desta forma, deu uma ajuda financeira substancial. No cenário interno, o programa foi implementado em uma ditadura, o que permitiu o governo Castelo Branco definir mais facilmente quem iria pagar os custos da estabilização. Neste sentido, os trabalhadores foram os principais perdedores do processo de estabilização, o que resultou em uma queda significativa dos salários reais nos primeiros anos do regime militar.

Neste contexto, não deixa de ser curioso que o mais bem sucedido dos três planos gradualistas foi precisamente aquele que foi implementado na pior situação econômica, tendo em vista que, no momento de implementação do PAEG, as taxas de inflação eram maiores do que nos outros programas. No início, pode parecer que esse

resultado foi apenas uma consequência dos méritos PAEG, mas essa conclusão está pelo menos parcialmente equivocada. Por um lado, o PAEG foi implementado no contexto econômico menos favorável, mas por outro lado, o plano foi implementado no contexto político mais favorável. A combinação desses dois aspectos - enormes crises econômicas e um cenário político menos restrito - dá suporte à idéia desenvolvida por Sola (1998) de que, naquela época a inflação brasileira era essencialmente um problema político. Durante a implementação do PEM e do Plano Trienal, havia muitas restrições políticas e ninguém queria pagar os custos de estabilização, de modo que era extremamente difícil de implementar um programa de estabilização. Neste sentido, Sola (1998) chegou à conclusão de que tornou-se impossível gerir democraticamente a inflação no início da década de 1960 (SOLA, 1998:203; 367; 410).

A ditadura implementada depois de 1964 foi capaz de fazê-lo porque, por um lado, tinha a vantagem de negociar com um FMI mais flexível e recebeu ajuda financeira externa para atenuar o problema de restrição externa e, por outro lado, ele resolveu o problema do conflito distributivo com um solução regressiva (LARA RESENDE, 1982: 802). Dadas as reduzidas limitações internas e externas que o PAEG enfrentou, tornou-se politicamente possível implementar um programa de estabilização relativamente bem sucedido.

### **Conclusões:**

O artigo apresentou e analisou a experiência brasileira com planos de estabilização gradualistas no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, a fim de discutir a possibilidade de identificar um padrão entre estes planos. Para este propósito, foram levados em conta o diagnóstico dos diversos programas em termos das causas da inflação e das principais políticas macroeconômicas que esses planos recomendaram. Foi mostrado que havia diferenças importantes em relação ao diagnóstico da inflação, a política salarial, a política cambial e a adoção ou não das chamadas medidas de inflação corretiva. O único ponto em comum foram as políticas monetária e fiscal, dado que todos os planos identificaram inflação de demanda e seguiram uma visão monetarista em relação a este assunto. Neste sentido, não foi possível identificar um padrão nestes programas gradualistas, uma vez que havia mais diferenças do que semelhanças entre eles. Em particular, o Plano Trienal foi identificado como sendo particularmente diferente quando comparado aos outros dois planos.

No entanto, foi também demonstrado que todos os três planos adotaram uma estratégia gradualista por razões políticas. A opção gradualista foi uma tentativa pragmática de lidar com as restrições internas e externas que o governo estava enfrentando. O plano de estabilização gradualista surgiu então como um *second best*, posto que foi uma tentativa de conciliar as diferentes demandas – internas e externas – a que o governo brasileiro estava sujeito. Se fosse aprovado pelo Fundo, o plano permitiria ao governo para obter o crédito externo sem ter que causar uma recessão.

No entanto, esta estratégia de conciliação falhou no caso do PEM e do Plano Trienal, porque ambos os planos foram incapazes de satisfazer a maioria dos atores. O PAEG foi o único plano gradualista relativamente bem sucedida porque foi implementado em uma ditadura e teve o apoio do governo dos EUA. Neste tocante, o fato de que o plano que enfrentou o cenário político menos restrita obteve os melhores resultados econômicos mostra que a inflação brasileira do final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta era, em grande medida um problema político.

#### **Bibliografia:**

- BASTIAN, E.F. *O Paeg e o Plano Trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo*. Seminários de Pesquisa, Instituto de Economia- Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), mimeo, 2011.
- BASTOS, P.P.Z. “O Plano Trienal e sua Economia Política”. In: *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*, Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- CAMPOS, R.O. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CASTRO, A.B. “Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil”. In: William Smith; Carlos H. Acuña; Eduardo A., Gamarra. (Org.). *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*. 1 ed. Miami, Transaction Publishers, 1993.
- CNI. *Desenvolvimento e Conjuntura*, II, n.10, October, 1958.
- COLISTETE, R.P. “Productivity, Wages and Labor Politics in Brazil, 1945-62”. *Journal of Economic History*, vol.67, No.1, 2007.
- FONSECA, P.C.D. “Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart”. *Estudos Econômicos*, v.34, n.5, 2004.
- FURTADO, C. *Obra Autobiográfica de Celso Furtado*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- HERMANN, J. “Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre”Econômico (1964-1973)”. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.B.; HERMANN, J.. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- LARA-RESENDE, A. “A Política Brasileira de Estabilização 1963/68”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 12, n.3, 1982.



- LOPES, L. *Memórias do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.
- LOUREIRO, F.P. “A “Última Chance”; o governo Kennedy e o Plano Trienal”. *Anais do IX Congresso Brasileiro de História Econômica e 10a Conferência Internacional de História de Empresas*, Curitiba, 07-09 de setembro, 2011.
- MACEDO, R.B.M. “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)”. In: LAFER, B. M. (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- MELO, H.; BASTOS, C.P.; ARAÚJO, V.L. “A Política Macroeconômica e o Reformismo Social: impasses de um governo sitiado”. In: FERREIRA, Maria de Moraes (coord.). *João Goulart: entre a História e memória*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- MONIZ BANDEIRA, L. A. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. Documentos EPEA – nº 1, Rio de Janeiro, 1964.
- PEM – Programa de Estabilização Monetária para o período de setembro de 1958 a Dezembro de 1959 – Tomo I, Ministério da Fazenda, Rio de Janeiro, 1958.
- PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL 1963- 65. In: *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*, Centro Celso Furtado, Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- RIBEIRO, R.A. *A Aliança para o Progresso e as Relações Brasil- Estados Unidos*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2006.
- SÁ-EARP, F. e PRADO, L.C. “O Milagre Econômico Brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973)”. In FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília N.D. [orgs.], *O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003
- SARETTA, F. *A Reação da Confederação Nacional da Indústria ao Programa de Estabilização Monetária*. II Congresso Latinoamericano de Historia Economica - CLADHE, Cidade do México – México, 2010.
- SERRANO, F. *O Conflito Distributivo e a Inflação Inercial*. Revista de Economia Contemporânea, v.14, n.2, 2010.
- SIMONSEN, M.H. “A Política Anti-inflacionária”. In: SIMONSEN, M.H.; CAMPOS, R.O. *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.
- SOLA, L. *Idéias Econômicas, Decisões Políticas*. São Paulo: Edusp, 1998.