

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

Eduardo F. Bastian – Professor adjunto do Instituto de Economia da UFRJ (IE/UFRJ)
Fábio Sá Earp - Professor associado do Instituto de Economia da UFRJ (IE/UFRJ)

Área 2 – História Econômica

Resumo

O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise comparativa dos três planos de estabilização gradualistas implementados no Brasil entre o final dos anos 1950 e início dos anos 1960: o Programa de Estabilização Monetária (PEM) de 1958, o Plano Trienal de 1962 e o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964. A partir da apresentação e análise do conjunto de políticas macroeconômicas propostas em cada plano, procura-se discutir se é possível identificar um padrão entre eles. Adicionalmente, como os planos foram implementados em contextos políticos muito distintos, discutem-se também as razões que levaram, em cada caso, à opção por um plano de estabilização gradualista no lugar de uma estratégia de combate à inflação a partir de *tratamento de choque*.

Palavras-chave: inflação; planos de estabilização; gradualismo.

Classificação JEL: N16

Abstract

The aim of this article is to present and analyse the core policies adopted in the three gradualist stabilisation programmes implemented in Brazil in the late 1950s and beginning of the 1960s: the *Monetary Stabilisation Programme* (1958), the *Three-Year Plan* (1962) and the *Government's Economic Action Plan* (1964). Based on this analysis, it will be discussed if it is possible to identify a pattern in these three gradualist stabilisation plans. Taken into account that these plans were implemented in very different political contexts, it will also be discussed in each case why the gradualist strategy was chosen instead of a deflationary shock therapy.

Key words: inflation; stabilisation plans; gradualism.

JEL Classification: N16

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

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. Em linhas gerais, o gradualismo consistia em um combate à inflação a partir de etapas planejadas em contraste com o programa de estabilização baseado no *tratamento de choque* que tinha por objetivo fazer as taxas de inflação caírem rapidamente (SIMONSEN, 1974). Assim, a estratégia gradualista envolvia políticas monetária e fiscal menos rígidas do que aquelas presentes em um plano de estabilização baseado no tratamento de choque, e supunham que o país poderia estabilizar os preços sem incorrer nas violentas quedas na taxa de crescimento que geralmente acompanhavam 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 praticamente não foi adotada por outros países latino-americanos, que aplicaram o tratamento de choque.

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. No entanto, conclui-se também 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 entre o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (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 União Democrática Nacional (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 um 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, exigia novas medidas.

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 ajustamento externo que tipicamente os países tinham de adotar quando firmavam acordos com o FMI envolviam 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).

I.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. Propunha-se a dar mais consistência ao Plano de Metas através da busca de meios não-inflacionários para financiar seus investimentos (PEM, 1958: III).

Em termos das causas da inflação, o programa identificou uma inflação de demanda devida, por exemplo, a um crescimento excessivo dos meios de pagamentos decorrente da emissão para financiar

déficits orçamentários que, por sua vez, 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 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 reconhecendo que no curto prazo alguns aumentos salariais eram inevitáveis para compensar as perdas de renda real de certos grupos. Neste sentido, alguma 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 deveriam ser apenas 10% superiores ao nível do final 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 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-se uma redução de gastos através da racionalização das despesas públicas, reduzindo o déficit nas operações financeiras do Tesouro em 1959, permitindo seu financiamento por meios não-inflacionários (PEM, 1958: 8). A parte mais importante da política fiscal era uma 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 ação sobre o balanço de pagamentos o PEM era menos preciso, possivelmente para conceder maior margem de manobra nas negociações com o FMI. 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 da inflação ajudaria a ajustar as contas externas, reduzindo os custos da exportação e facilitando o acesso ao crédito externo. Além disso, o programa sinalizou a necessidade de fomento às exportações, para o que se exigia 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.

Do ponto de vista da política salarial, a maioria das diretrizes do programa foi dedicada 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, mas os *policy-makers* reconheciam, no entanto, que o aumento era indispensável por razões de ordem política.

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 planos, o que acabou por inviabilizar sua aplicação.

No *front* interno, 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 econômico 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 significavam 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

A proposta da CNI de um programa de estabilização centrado no controle salarial mostra que não havia uma rejeição absoluta ao combate à inflação: a questão toda era definir quem iria arcar com os custos do processo de estabilização. Neste contexto, esta proposta dos empresários realça uma característica da economia brasileira no pós-guerra: o clima de hostilidade e conflito entre trabalhadores e patrões. Conforme sugere Colistete (2007), se na Europa e no Japão do pós-guerra emergiu um modelo corporativo de parceria entre trabalho e capital em que os trabalhadores desfrutaram de aumentos salariais derivados dos ganhos de produtividade, no Brasil prevaleceu um clima de desconfiança entre trabalhadores e empresários que resultou em um aumento do *gap* entre lucros e salários (COLISTETE, 2007: 94-103; 119).

Retornando às reações ao plano, 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 monetárias 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 eram 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 foi que o longo período de negociação e a inflexibilidade do FMI reforçaram as posições nacionalistas contra um acordo com o Fundo (CAMPOS, 1994: 357-363),

As dificuldades internas e externas, juntamente com o adocimento 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, no fim de 1960, não a conduziu ao exercício efetivo do poder. O presidente eleito, Jânio Quadros, quando assumiu o cargo no início de 1961, aprovou medidas de caráter personalista, que desagradaram parcialmente a todos. Na frente econômica acabou com as taxas de câmbio múltiplas, iniciou um programa para estabilizar a economia e retomou 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 e a volta ao 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 a balança de pagamentos se deteriorou.

II.2 - O Plano Trienal (1962)

O Plano Trienal foi uma tentativa de mostrar que um governo presidencialista liderado por Goulart seria capaz de enfrentar os problemas econômicos do país. O plano foi formulado no segundo semestre de 1962 durante a campanha do plebiscito e foi um importante elemento de propaganda para a volta do presidencialismo. Elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado, principal economista estruturalista brasileiro, o Trienal seria a base do programa de governo para o triênio 1963-65 em caso de vitória do presidencialismo no plebiscito.

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: 1) um plano de estabilização e da aprovação deste plano pelo FMI, 2) compra e pagamento do *preço justo* das empresas norte-americanas encampadas no Brasil, como, por exemplo, a *American & Foreign Power* (AMFORP); 3) afastamento do governo brasileiro de figuras consideradas supostamente antiamericanas ou comunistas; 4) combate à presença de comunistas no movimento sindical (LOUREIRO, 2011: 3-16). Ao mesmo tempo, as ligações históricas de Goulart com os sindicatos criavam nos trabalhadores a expectativa de ganhos salariais. Esta expectativa era possivelmente reforçada pelo fato de os trabalhadores terem sido parcialmente aliados dos benefícios resultantes da

fase de grande crescimento da era JK: entre 1954 e 1962, houve grande crescimento da produtividade do trabalho na indústria manufatureira, mas os salários cresceram menos que a produtividade, de modo que a participação dos salários no produto industrial caiu no período¹ (COLISTETE, 2007: 116). Contudo, por outro lado, esta mesma proximidade de Goulart com os sindicatos assustava os setores mais conservadores da sociedade e das Forças Armadas que já de antes cogitavam um golpe para depor o presidente. Assim, foi neste contexto conturbado que, após a vitória do presidencialismo no plebiscito, o Trienal foi colocado em prática.

Em linhas gerais, o Trienal era composto por um programa de estabilização e em um conjunto de reformas que, além de contribuírem para o processo de estabilização, deveriam estabelecer as bases para um novo ciclo de crescimento da economia brasileira. Com isso, o plano listou, dentre os seus objetivos básicos que: 1) as taxas de crescimento deveriam ser de 7% por ano; 2) a taxa de inflação de 1963 deve ser metade daquela do ano anterior e a de 1965 deveria atingir 10 % (PLANO TRIENAL, 2011: 43). Desta forma, diante do duplo objetivo de crescer e estabilizar, pode-se perceber que, tal como no caso do PEM, o aspecto mais importante do Trienal era o propósito de estabilizar os preços sem provocar uma recessão. Para tanto, era preciso adotar um programa de estabilização gradualista, o que fica explícito no documento do plano:

“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 comprometida por uma deflação brusca” (PLANO TRIENAL, 2011: 78).

Do ponto de vista da estratégia de combate à inflação, a interpretação do plano era que a inflação brasileira era causado por dois desequilíbrios: do setor público e do setor externo. Nos últimos anos, os déficits do setor público teriam sido fundamentalmente causados pelo rápido crescimento dos investimentos governamentais sem os meios necessários para financiá-los, o que exigiu uma emissão monetária excessiva que, por sua vez, provocou o aumento de preços. Assim, os desequilíbrios do setor público estavam causando inflação de demanda (PLANO TRIENAL, 2011: 46; 70). Os desequilíbrios do setor externo, por outro lado, deviam-se à insuficiência crônica da capacidade de importar do país, consequência do processo de industrialização em curso. Por conseguinte, este tipo de inflação poderia ser rotulado de inflação estrutural (PLANO TRIENAL, 2011: 67).

Na visão proposta no plano, a luta contra a inflação estrutural só poderia ocorrer com o aprofundamento do processo de industrialização e seria baseada em investimentos produtivos e reformas estruturais. Os investimentos seriam destinados a promover a oferta interna, a fim de evitar os desequilíbrios capazes de 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 aperfeiçoar 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 Agrária².

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 ao trigo e ao petróleo (PLANO TRIENAL, 2011: 101). Esta política era parte da inflação corretiva, medida tradicionalmente defendida pelo FMI, de modo que a sua inclusão no plano de estabilização certamente seria bem vista pelo Fundo.

¹ Na visão de Colistete (2007), estes resultados são um reflexo das relações conflituosas entre sindicatos e patrões mencionadas na seção anterior.

² Segundo Bastos (2011), os formuladores acreditavam que a inflação somente seria resolvida através do planejamento econômico e das reformas estruturais. Neste contexto, as medidas ortodoxas de estabilização de curto prazo teriam o intuito básico de *comprar tempo* diante da crise econômica aguda da época (BASTOS, 2011: 444).

As medidas monetárias e de crédito foram associados a uma programação monetária com base nas metas fiscais acima mencionados. Na verdade, do ponto de vista das contas públicas, o principal objetivo do plano era estabilizar a relação despesa global do Tesouro Nacional /PIB no nível prevacente nos anos anteriores (cerca de 12%). Com isso, a expansão dos meios de pagamento para 1963 foi calculada em 34%, porque seria compatível com o nível de despesas capaz de estabilizar esta variável em 12%. A partir da Teoria Quantitativa da Moeda e da previsão de uma taxa de crescimento do produto real de 7% para 1963, chegava-se, por resíduo, à uma taxa de inflação de 25% para aquele ano. 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. Na verdade, havia muitos pagamentos – sob a forma de juros e amortizações – a fazer no triênio 1963-65, de modo que a obtenção de novos empréstimos no exterior ou reescalonamento das dívidas antigas era absolutamente indispensável para manter a capacidade de importar da economia e, com isso, manter as perspectivas de crescimento do país. Além disso, reconhecia-se também que a promoção das exportações 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, mas apenas uma orientação vaga que os salários reais deveriam crescer em linha com a produtividade da economia, mais os aumentos no custo de vida (PLANO TRIENAL, 2011: 43). É verdade que o plano propôs um aumento salarial de 40% para os servidores do setor público no ano de 1963, valor inferior à taxa de inflação de 1962. No entanto, esta medida era restrita ao ano de 1963 e aos salários funcionalismo público, não englobando o salário mínimo. Ademais, a medida estava explicitamente ligada ao propósito de combater o déficit público e não tinha nenhuma conotação de combate à uma suposta inflação de custos. Neste contexto, pode-se concluir que o Trienal não tinha uma 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 permaneceu restritiva 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 foi agendada a visita de uma equipe do FMI ao Brasil.

O acontecimento imprevisto foi que no primeiro trimestre de 1963 a taxa de inflação atingiu 16%, o que representava mais da metade da 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%, o funcionalismo não aceitou a proposta de um aumento de 40%. O governo tentou sustentar o aumento moderado dos salários, uma vez que aumentos salariais elevados inviabilizariam o programa de estabilização e insuflariam a oposição conservadora. Contudo, o congresso votou um aumento de 70% para o setor público e, com isso, “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.

O plano também enfrentou problemas no que diz respeito aos desequilíbrios no balanço de pagamentos. Procurando contar com a boa vontade do governo norte-americano, o governo Goulart, nos primeiros meses do mandato presidencialista, cumpriu quase todas demandas da administração John Kennedy, com a exceção do afastamento do governo dos supostos comunistas (LOUREIRO, 2011:10-13; 20). Desta forma, o ministro da Fazenda, Santiago Dantas, viajou para os Estados Unidos em março de 1963 confiante que conseguiria obter uma boa ajuda financeira do governo Kennedy. Entre outras coisas,

o governo brasileiro iria solicitar o reescalonamento dos pagamentos que estavam por vencer no biênio 1963-64, bem como pedir a liberação de US\$ 153 milhões do Eximbank e da Aid e novos empréstimos montando a US\$ 150 milhões do Eximbank, US\$ 200 milhões da Aid (SOCHACZEWSKI, 1993, p. 218).

No entanto, a desconfiança diante da orientação *esquerdizante* do governo brasileiro fez com que o Departamento de Estado negasse o aval solicitado. Com isso, o resultado do acordo final (Acordo Dantas-Bell) foi uma ajuda muito pequena e incapaz de aliviar os problemas brasileiros de balanço de pagamentos: o Brasil obteve recursos da ordem de US\$ 398,5 milhões, mas apenas US\$ 84 milhões seriam liberados de imediato, sendo que o valor restante teria a sua liberação condicionada à continuidade das políticas de estabilização do Trienal e ao pagamento de indenização referente ao caso AMFORP (FONSECA, 2004, p.612). Além disso, diante dos resultados da inflação dos primeiros meses do ano e da concessão de aumentos de 70% para o funcionalismo, o FMI – que desde o início já tinha certo preconceito com o plano gradualista por considerá-lo pouco rigoroso no combate à inflação – acabou por se recusar a assinar um acordo *stand-by* com o Brasil, inviabilizando assim a obtenção de recursos externos. (LOUREIRO, 2011: 3-16; RIBEIRO, 2006: 200). Diante do fracasso na negociação internacional e da perda de controle da inflação internamente, San Tiago Dantas deixou o ministério

O Plano Trienal foi abandonado no meio do ano, uma vez que o orçamento para 1964 ignorava as metas estabelecidas no plano (FONSECA, 2004, p.614). Neste contexto, a elevação da inflação e o as dificuldades de balanço de pagamentos ajudaram a alimentar a crise política interna. Depois de tentar governar de forma moderada durante o primeiro semestre, João Goulart começou, no segundo semestre, a gradativamente se aproximar dos grupos políticos que historicamente eram seus aliados na esquerda, movimento que foi mal recebido pelo governo dos EUA e pelos grupos conservadores internos. Este processo de tensão política culminou no golpe militar de abril de 1964³ (FONSECA, 2004).

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

Após o golpe de Estado de abril de 1964, o marechal Humberto Castello Branco assumiu a presidência com um mandato de abril de 1964 a janeiro de 1967. Castello Branco nomeou 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 quase 80%, o crescimento do produto de 0,6% e os problemas do balanço de pagamentos permaneciam. No entanto, houve mudanças cruciais na atitude do governo norte-americano em relação ao Brasil e na capacidade do governo brasileiro de implementar políticas econômicas sem fazer concessões ao Congresso e aos sindicatos.

O governo norte-americano apoiou o golpe militar, de modo que a atitude do Departamento de Estado dos EUA mudou drasticamente, apoiando um programa de estabilização que estava longe de corresponder ao que o *staff* do FMI exigira do país em anos anteriores (LOUREIRO, 2011). O Fundo Monetário também cedeu e, mesmo o PAEG sendo um programa gradualista, assinou um acordo de *stand-by* com o Brasil. Com isso, as autoridades brasileiras conseguiram rapidamente obter crédito externo e aliviar a situação de estrangulamento externo.

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

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

A reforma tributária consistiu na 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 fosse 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 iria 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 recolhimentos mensais, e que acabará por constituir a principal fonte de fundos para o programa habitacional⁴.

II.3.i - O plano

O plano de estabilização identificou a inflação brasileira como sendo de demanda – em função dos déficits públicos – e de custos – em função da pressão salarial (PAEG, 1964, 28-29; CAMPOS, 1994: 576). 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 muito elevada, uma terapia de choque exigiria o congelamento dos salários e um enorme corte dos déficits públicos, causando acentuada queda no produto e forte aumento nos níveis de desemprego. Além disso, o plano recomendava também a adoção das medidas de inflação corretiva. Como estas medidas significariam um choque de custos e iriam necessariamente 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 mesmo 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 deveria 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). O lançamento de títulos com correção monetária deveria revigorar este mercado e reduzir a necessidade de financiar os déficits públicos através da emissão monetária, o que, na visão dos formuladores do plano, ajudaria a combater a inflação de demanda (SIMONSEN, 1970).

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 monetária e de crédito mais

⁴ 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.

ampla do que o que em outras circunstâncias. Os limites de crédito foram estabelecidos proporcionalmente ao crescimento dos meios de pagamento (PAEG, 1964: 34).

A política salarial tinha como principal objetivo combater a inflação de custos para “impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário” (PAEG, 1964, p. 83). Acreditava-se que os aumentos dos salários nominais proporcionalmente à taxa de inflação eram responsáveis pela espiral salários-preços, de modo que a nova orientação passou a ser limitar os aumentos salariais aos aumentos da produtividade e ao resíduo inflacionário. Neste sentido, criou-se uma regra salarial que estabeleceu que o salário reajustado deveria ser determinado de modo a igualar o salário real médio vigente nos últimos 24 meses multiplicado por um coeficiente que traduzisse o aumento de produtividade do ano anterior e também uma provisão para compensar o resíduo inflacionário esperado para o período em que vigorasse este salário reajustado (PAEG, 1964:85). Com isso, a reposição da inflação passada deixou de ser integral e passou a ser feita pela inflação média do período. Diante da queda da inflação esperada, o documento do plano afirmava que o salário médio real deveria supostamente 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).

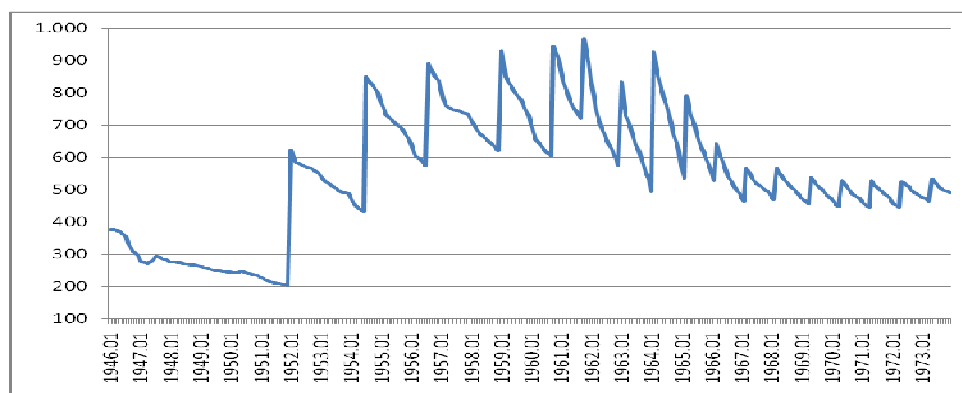
II.3.ii - As reações ao plano

Em termos de resultados, o PAEG foi o único plano gradualista razoavelmente bem sucedido. Apesar de não atingir seu objetivo de derrubar a inflação para 10% ao ano, a taxa de inflação caiu de cerca de 80% 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. Com isso, Em 1965, por exemplo, a ajuda externa ao Brasil somou US\$ 650 milhões (o equivalente a 3% do PIB brasileiro do ano anterior) a partir de recursos da Usaid, do Eximbank, Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (RIBEIRO, 2006, p. 302). 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 problema 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, posto que 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 reais⁵. Este resultado pode ser visto, por exemplo, quando se tem em conta a evolução do salário mínimo real de 1956-1967 (gráfico 1).

⁵ No documento do PAEG, sugere-se que o processo de estabilização ocorreria sem prejuízos para os assalariados. No entanto, a regra salarial só não seria regressiva se a inflação caísse bastante em período curto, o que era quase impossível, dado que o plano se iniciava com medidas de inflação corretiva que, necessariamente, pressionariam a inflação para cima no curto prazo.

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 salarial 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 ao 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.

Tabela 1 - Os planos gradualistas de estabilização: uma visão geral

	PEM	TRIENAL	PAEG
Diagnóstico da inflação	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
Inflação corretiva	Não	Sim	Sim
Política Fiscal	Ajuste Fiscal	Ajuste Fiscal	Ajuste Fiscal/ Introdução da correção monetária
Política Monetária	Controle sobre a expansão monetária e do crédito	Controle sobre a expansão monetária e do crédito	Controle sobre a expansão monetária e do crédito/Introdução da correção monetária
Política Cambial	Realismo cambial (no longo prazo)	Realismo cambial	Realismo cambial
Política Salarial	No curto prazo, reajustes salariais sem ganhos reais/ No longo prazo, os salários devem crescer juntamente com a produtividade/ Nenhuma regra salarial	Como norma geral, os salários deveriam crescer juntamente com a produtividade/ Ausência de diretrizes mais específicas para a política salarial	Estabelecimento de uma regra salarial regressiva

Fonte: Elaboração própria

A tabela mostra que os três planos gradualistas compartilham alguns pontos semelhantes, mas igualmente diferenças consideráveis.

O primeiro ponto de diferença entre os planos é a correção monetária, aspecto que diferencia o PAEG dos outros dois planos. A correção monetária joga um papel importante em uma estratégia de

estabilização que se pretende gradualista. Um dos principais problemas de um programa de estabilização gradual é que, como a inflação demora mais tempo a ceder, a sociedade é obrigada, no curto prazo, a persistir convivendo com os efeitos distorcivos da inflação. Ao neutralizar – ao menos parcialmente – estes efeitos distorcivos, a correção monetária criou um ambiente muito mais propício para a aceitação de um programa gradualista, pois o programa atenuou parte dos efeitos deletérios da inflação, ao mesmo tempo em que não adotou as políticas excessivamente restritivas típicas do tratamento de choque. Ademais, a introdução da correção monetária nos títulos públicos reduziu a necessidade de financiar déficits via emissão monetária ao revigorar o mercado para estes títulos que, em função da inflação e da lei da usura, estava completamente esvaziado: em 1965, 55% do déficit público foi financiado via títulos da dívida pública e, em 1966, este valor se elevou para 86% (HERMANN, 2005: 82 *apud* SIMONSEN, 1970: p.34-37). Por estas razões, a correção monetária foi um diferencial na estratégia gradualista do PAEG em comparação ao Trienal e ao PEM.

A segunda diferença entre os três planos está relacionada às 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. Ademais, o Trienal foi o único programa que identificou fatores estruturais como uma importante fonte de inflação. Estas diferenças de diagnóstico terão algumas implicações em termos das políticas de estabilização recomendadas pelos planos.

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 reformas estruturais, mas o plano não as identificava como uma forma de resolver uma suposta inflação estrutural. Assim, as reformas estruturais como parte fundamental do processo de estabilização foram um elemento específico do Plano Trienal⁶.

Um terceiro ponto e mais importante de diferença está ligado às 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

⁶ A importância atribuída às reformas estruturais no processo de estabilização pode ser entendida também como um outro fator explicativo da opção gradualista do Trienal. No caso, a questão é que, se uma parte do processo inflacionário tem um caráter estrutural, então políticas ortodoxas de curto-prazo não serão capazes de eliminar esta fonte de inflação e a estabilização só será plenamente obtida com reformas estruturais que, necessariamente, demoram um certo tempo para gerarem os efeitos desejados (FONSECA, 2004, p.609).

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 a coalizão política vigente impossibilitava a adoção de tal política e, por isso, não foi adicionada nenhuma regra salarial. No caso, o PEM limitou-se a não proporcionar aumentos salariais acima da inflação.

O Plano Trienal, ao contrário dos outros dois, não identificou explicitamente pressões de custos. O plano previa para 1963 aumentos para o funcionalismo público inferiores à inflação de 1962, mas esta medida tinha o objetivo explícito de reduzir o déficit público, não possuindo nenhuma conotação em termos de combate à inflação de custos. A este respeito, é interessante notar que, tirando a correção monetária, a política salarial era a única diferença entre o PAEG e o Plano Trienal em termos das políticas de estabilização de curto prazo recomendadas. 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 a política salarial ter sido a diferença básica entre os dois planos pode dar a impressão de que esses dois planos eram bastante semelhantes. Contudo, esta conclusão é enganosa, uma vez que a política salarial foi crucial para os resultados obtidos por estes planos. Este ponto fica mais claro a partir da equação desenvolvida por Simonsen (1974) e revista por Serrano (2010).

$$\Pi_t = a\Pi_{t-1} + b(y_t - y^*) + c_t \quad (1)$$

Π_t = taxa de inflação no período t

$a\Pi_{t-1}$ = componente de realimentação

$y_t = \Delta y/y$ = taxa de crescimento do produto real no período t

y^* = taxa de crescimento normal do produto real

$b(y_t - y^*)$ = componente de regulação de demanda

c_t = componente autônomo (choque de custos)

A equação 1 procura mostrar os determinantes da taxa de inflação em um contexto de um processo inflacionário crônico, como era o caso do Brasil no início dos anos 1960. De acordo com a equação, a taxa de inflação em um contexto de inflação crônica pode ser descrita por três componentes: 1) o componente de regulação de demanda; 2) o componente de realimentação; 3) o componente autônomo. A regulação da demanda está baseada na ideia que há uma taxa normal de crescimento do produto real (y^*) que consiste em uma taxa de crescimento para a qual não há pressões inflacionárias. O componente de realimentação representa a parcela da inflação passada que é repassada para a inflação presente e está diretamente relacionada à capacidade dos diferentes grupos de sustentarem o seu poder de compra em um contexto de aumentos crescentes de preços. Por fim, o componente autônomo corresponde aos choques de custo e está associado a fatores como, por exemplo, reajustes salariais superiores à inflação e aos ganhos de produtividade, choques cambiais e aumentos de preços agrícolas derivados de safras ruins (SIMONSEN, 1974: 97).

A principal lição da equação 1 é que quanto maior o coeficiente de realimentação (a), mais o processo de estabilização tem que se basear na regulação da demanda, o que significa, na prática, políticas fiscais e monetárias mais contracionistas e taxas de crescimento menores do que a taxa normal. Desta forma, um programa de estabilização que pretenda minimizar os efeitos recessivos da regulação de demanda deve adotar políticas que reduzam o grau de inércia da economia, ou seja, políticas que reduzam o coeficiente de realimentação, como, por exemplo, controles salariais e de preços

(SIMONSEN, 1974: 97). Noutros termos, políticas de rendas capazes de reduzir o coeficiente de realimentação são necessárias em uma estratégia gradualista de estabilização (SERRANO, 2010: 404)⁷.

No contexto do Plano Trienal, o conflito distributivo era tão agudo que é razoável supor que o coeficiente de realimentação era próximo a um ($a = 1$) ou até talvez superior a um ($a > 1$). Ainda assim, o Trienal não contou com políticas de rendas explícitas: do ponto de vista das políticas de curto prazo, a estratégia de estabilização gradualista do plano estava concentrada apenas nas políticas fiscal e monetária. Na ausência de políticas de rendas e diante do impacto inflacionário do choque de custos ($c_t > 0$) a partir das medidas de inflação corretiva, foi detonado uma espiral salários-preços⁸. Na verdade, a combinação de choque de custos e ausência de medidas efetivas para reduzir o componente de realimentação fazia com que, no contexto do Trienal, a única possibilidade de fazer a inflação cair era através de uma recessão, o que é a antítese de um plano de estabilização gradualista.

No caso do PAEG, a regra salarial resolveu o conflito distributivo, ainda que de maneira regressiva. No caso, a regra salarial reduziu o coeficiente de realimentação ($\Delta a < 0$), o que ajudou a cortar uma possível espiral salários-preços a partir do choque de custos ($c_t > 0$) derivado das medidas de inflação corretiva (SIMONSEN, 1974: 107-108). Assim, ao reduzir o coeficiente de realimentação, a regra salarial reduziu a necessidade de recorrer à recessão e, portanto, abriu espaço para um processo gradual de estabilização⁹.

Em suma, a análise comparativa dos três planos gradualistas mostra que há mais pontos de diferença do que pontos semelhantes entre eles. 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 do 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 de câmbio mais ampla por causa dos custos políticos. Como o PAEG foi implementado durante a ditadura, estes constrangimentos políticos que tanto prejudicaram o PEM foram eliminados. Além disso, 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

⁷ Segundo Simonsen (1974), “o gradualismo, para ser bem sucedido, precisa ou apoiar-se numa componente deflacionária autônoma (C_t negativo) ou num baixo coeficiente de realimentação” (SIMONSEN, 1974: 100-101).

⁸ Para uma discussão sobre as políticas de rendas no Trienal e a espiral salários-preços no contexto deste plano, ver Melo et al. (2008).

⁹ Não se pretende aqui argumentar que a regra salarial era indispensável para estabilizar os preços. Conforme discutido acima, 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 uma alternativa socialmente indesejável.

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. No caso, a questão é que, em todos os três planos, a opção por uma estratégia gradualista de estabilização foi uma tentativa pragmática de lidar com as restrições internas e externas que o governo estava enfrentando. Por um lado, diante das dificuldades no balanço de pagamentos, havia a necessidade de chegar a um acordo com o FMI para obter créditos externos, o que impunha a adoção de um plano de estabilização. Por outro lado, não era possível adotar um plano de estabilização ao gosto do FMI porque isso significaria perdas de produto que não seriam aceitas pelos atores políticos e sociais. Portanto, em todos os três planos, a 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 ter a necessidade de adotar um programa de tratamento de choque.

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. Por um lado, os dois planos enfrentaram um contexto interno turbulento, marcado pela confrontação entre sindicatos e patrões e por outros conflitos de interesses. Neste contexto de conflito distributivo, ninguém queria o ônus de arcar com os custos do processo de estabilização e as coalizões governamentais não eram suficientemente fortes para definir em quem deveriam recair estes custos. Ademais, além da pouca aceitação interna, o FMI mostrou-se, nos dois casos, muito pouco flexível, o que resultou na rejeição de ambas as propostas gradualistas de estabilização.

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 assim deu uma ajuda financeira substancial. No cenário interno, o programa foi implementado em uma ditadura, o que permitiu que o governo Castelo Branco definisse 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 de 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 restritivo - dá suporte à ideia desenvolvida por Sola (1998) de que, naquela época, o sucesso de um plano de combate à inflação no Brasil era fundamentalmente um problema político¹⁰ (SOLA, 1998:203; 367; 410). A ditadura implementada depois do golpe de 1964 foi capaz de controlar a inflação 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, resolveu os problemas derivados do conflito distributivo colocando grande parte do ônus do processo de estabilização nos trabalhadores. Dadas as limitações reduzidas internas e externas que o PAEG enfrentados, tornou-se politicamente possível implementar um programa de estabilização relativamente bem sucedido.

¹⁰ Segundo esta autora, no início dos anos 1960, tornara-se praticamente impossível gerenciar democraticamente a inflação no Brasil (SOLA, 1998:203; 367; 410).

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 as principais políticas macroeconômicas que esses planos recomendaram. Foi mostrado que existem 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 adotada 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 resolução do problema inflacionário no Brasil do final dos anos cinquenta e início dos anos sessenta era, em grande medida um problema político.

Bibliografia:

- 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.; 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. *Inflação: Gradualismo x Tratamento de Choque*. Rio de Janeiro: Apec Editora, 1970.
- SIMONSEN, M.H. “A Política Anti-inflacionária”. In: SIMONSEN, M.H.; CAMPOS, R.O. *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.
- SOCHACZEWSKI, A.C. *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil : 1952-1968*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.
- SOLA, L. *Idéias Econômicas, Decisões Políticas*. São Paulo: Edusp, 1998.