

A ECONOMIA NO PERÍODO MILITAR (1964-1984): CRESCIMENTO COM ENVIDADAMENTO

Julio Cesar Bellingieri (Faculdades Integradas FAFIBE)

Resumo: O artigo é uma descrição das políticas econômicas adotadas pelos governos brasileiros durante o período militar (1964-1984) e de suas conseqüências em termos de crescimento e desenvolvimento do Brasil. O artigo divide-se em quatro partes, seguindo a periodização comumente utilizada pelos principais autores de história econômica brasileira: a primeira parte trata das reformas econômicas implementadas pelo Governo Castelo Branco, por meio do PAEG (1964-1967); a segunda analisa o chamado Milagre Econômico (1968-1973); a terceira trata do II PND (1974-1979) e, finalmente, a quarta parte aborda a primeira metade da década de 1980, quando o Governo Figueiredo promoveu um ajuste recessivo na economia.

Palavras-chave: período militar; dívida externa; PAEG; Milagre Econômico; II PND.

1. Introdução: antecedentes do golpe militar

Uma das causas diretas que levaram ao Golpe Militar de 1964 foi a grave crise pela qual passava a economia brasileira, desde o início da década de 1960. Essa crise foi considerada a primeira da fase industrial brasileira, e foi caracterizada pela queda dos investimentos, pela redução das taxas de crescimento do PIB e pelo aumento da inflação e do déficit público.

Independentemente das diferentes interpretações de ordem estrutural para as causas da crise (ver Gremaud et al., 2004, p. 384-389), pode-se afirmar que a política econômica adotada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, no seu Plano de Metas (1956-1960), foi o elemento conjuntural que contribuiu diretamente para a crise do início da década de 1960.

O Plano de Metas constituiu o auge do Processo de Substituição de Importações na economia brasileira. De acordo com Skidmore (1988), JK realizou um governo de muita criatividade e de rápido crescimento econômico. Seu principal objetivo era promover o crescimento do setor produtor de bens de consumo duráveis, como, por exemplo, a indústria automobilística. O Estado realizou grandes investimentos em infra-estrutura, principalmente nos setores de transporte (rodoviário) e energia elétrica, além de ter incentivado o aumento da produção nas indústrias de base, como siderurgia, cimento, material elétrico, etc.

O grande problema do Plano de Metas foi a maneira como foi financiado. Num primeiro momento, o Governo utilizou ao limite a sua capacidade fiscal (de gastar) para realizar os investimentos. Mas, dada a fragilidade do sistema tributário brasileiro, incapaz de arrecadar recursos para financiar grandes investimentos, o Governo acabou recorrendo à estratégia do aumento da oferta monetária, através da emissão de moeda, que provocava drásticos efeitos negativos sobre o nível de preços (aumento da inflação).

Além disso, o Governo deu tratamento preferencial ao capital estrangeiro, provocando uma entrada maciça de empréstimos externos e de investimentos diretos, feitos por empresas estrangeiras.

No início de 1961, ao final do mandato de JK, as metas tinham sido cumpridas: a estrutura industrial do País estava mais diversificada e integrada, o Estado passou a ter uma importância muito maior na economia e o País aumentou seu grau de internacionalização (o capital internacional tornou-se um dos pilares do sistema econômico brasileiro).

No entanto, os desequilíbrios econômicos criados e/ou agravados pelo Plano começaram a vir à tona: a inflação havia adquirido um caráter autônomo, e aumentava ano a ano, o déficit público aumentava e os investimentos começavam a diminuir, refletindo-se numa diminuição do crescimento do PIB. Para Oliveira (1989), JK havia lançado as sementes para uma profunda crise da economia brasileira nos anos subsequentes.

Depois da renúncia do Presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961, o ambiente político tornou-se também bastante conturbado. O novo Presidente, João Goulart, lançou o Plano Trienal, que tinha o objetivo de estabilizar a economia e ao mesmo tempo realizar amplas reformas de base, alterando aspectos estruturais da economia. Dentre as políticas de estabilização, de caráter recessivo, estavam a correção dos preços públicos que estavam defasados, a restrição do crédito ao setor privado e o aumento das alíquotas do imposto de renda para torná-lo mais progressivo.

Contudo, devido à instabilidade política e ao fracasso das medidas econômicas, principalmente em combater a inflação, o governo não conseguiu aplicar sua estratégia de desenvolvimento contida no Plano Trienal, apenas administrava o curto prazo, reagindo às pressões do momento. Até que veio o Golpe Militar, na madrugada de 1º de abril de 1964, e Castelo Branco assumiu a Presidência.

2. PAEG: amplas reformas da economia brasileira (1964-1967)

A fim de tentar superar a crise econômica e reacelerar o crescimento do País, os ministros Roberto Campos (Planejamento) e Octávio Gouveia de Bulhões (Fazenda) elaboraram o chamado PAEG (Plano de Ação Integrada do Governo), implementado entre 1964 e 1967. Esse plano tinha ações conjunturais de combate à inflação, associadas a reformas estruturais da economia.

O Governo acreditava que a causa da inflação era o excesso de demanda na economia (a demanda era maior que a oferta), que fazia os preços dos bens e serviços aumentarem. Assim, para combater a inflação, o Governo reduziu seus gastos, restringiu o crédito (por meio do aumento das taxas de juros) e adotou uma nova política salarial que impedia o aumento dos salários a uma velocidade maior que a taxa de inflação, provocando uma grande redução no salário real da população. A inflação, que foi de 91,8% em 1964, caiu para 30,4%, em 1967.

Dentre o amplo conjunto de reformas estruturais feitas no PAEG, estavam a reforma tributária, a reforma monetária-financeira e a reforma da política externa.

As principais medidas da Reforma Tributária foram: a) introdução da correção monetária no sistema tributário (até então havia estímulo para atrasar o pagamento dos impostos, pois não havia correção dos valores devidos); b) mudança no formato do sistema tributário, transformando os impostos do tipo cascata (que incidem a cada transação sobre o valor total) em impostos do tipo valor adicionado (IPI, ICM, ISS); c) maior centralização dos impostos nas mãos da União: esta ficou com o IR, o IPI, o ITR, os impostos únicos e os de comércio exterior; os Estados ficaram com o ICM e os municípios com o ISS e o IPTU; além disso, foram criados os fundos de transferência de recursos do Governo Federal para os estados e municípios (FPE e FPM), baseados em parcelas de arrecadação do IR, IPI e

ICM; d) criação de fundos para-fiscais, como o FGTS e o PIS, importantes fontes de poupança compulsória, direcionadas ao Governo.

Na Reforma monetária-financeira, as principais medidas foram: a) instituição da correção monetária (até então, existia a Lei da Usura, segundo a qual não se podia cobrar juros nominais acima de 12% ao ano, o que desestimulava a geração de poupança na economia); b) criação da ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), título público que deu ao governo mais um instrumento de financiamento do seu déficit, sem precisar emitir moeda; c) criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central (BC), órgãos fundamentais para a execução das políticas monetária e cambial e para a regulação e fiscalização do mercado financeiro no País; d) criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), financiado com recursos da caderneta de poupança e do FGTS, com o objetivo de aumentar as linhas de crédito para a construção civil e reduzir o déficit habitacional; e) reformulação do mercado de capitais, tornando as Bolsas de Valores importantes fontes de captação de recursos de empresas.

Na reforma da política externa, buscou-se estimular e diversificar as exportações, por meio de incentivos fiscais e da modernização de órgãos públicos ligados ao comércio exterior, bem como se buscou dar garantias e facilidades ao capital estrangeiro: o governo revogou uma lei de João Goulart que estabelecia um teto para remessa de lucros de empresas estrangeiras.

As reformas do PAEG mudaram completamente a estrutura institucional da economia brasileira, adaptando-a às necessidades de uma economia industrial. Em primeiro lugar, o governo aumentou drasticamente sua capacidade de arrecadação de recursos junto à sociedade, em função da nova estrutura dos sistemas tributário e financeiro. Em segundo lugar, os novos órgãos e instrumentos do sistema financeiro facilitavam a acumulação de poupança pelos agentes econômicos, e a sua canalização para investimentos produtivos.

De acordo com Gremaud et al. (2004), o Governo obteve sucesso em montar um esquema de financiamento que viabilizaria a retomada do crescimento, e conseguiu dotar o Estado de maior capacidade de intervenção na economia. “A política adotada no PAEG obteve grande êxito na redução das taxas inflacionárias e em preparar o terreno para a retomada do crescimento” (GREMAUD et al., 2004, p. 397).

É importante mencionar que boa parte das reformas do PAEG só foi possível de ser implementada porque o País estava sob um regime ditatorial, dada a quantidade de medidas impopulares que se colocaram sobre a sociedade, como aumento de impostos, arrocho salarial, etc. (FRANCELINO, 2004).

3. O Milagre Econômico Brasileiro: primeiro crescer para depois dividir (1968-1973)

Em 1967, com a saída de Castelo Branco e a posse do novo Presidente Arthur da Costa e Silva, assumiu o Ministério da Fazenda Antonio Delfim Netto, até então Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo. Representando a chamada “escola desenvolvimentista da USP”, Delfim mudou a orientação da política econômica do governo; sua gestão caracterizou-se por grandes taxas de crescimento do PIB, 11% ao ano em média, o que fizeram o período 1967-73 ficar conhecido na literatura econômica como “Milagre Econômico”.

O governo elegeu o crescimento econômico como seu principal objetivo, acompanhado da contenção da inflação (mas admitia uma taxa de inflação em torno de 20% a 30% ao ano, com redução gradual. (GREMAUD et al., 2004). Delfim deu outro

diagnóstico sobre as causas da inflação brasileira. Diferentemente do governo anterior, que acreditava numa inflação de demanda, Delfim diagnosticou a inflação como sendo de custos, ou seja, o que fazia os preços subirem não era o fato de a demanda ser maior que a oferta, mas sim o aumento dos custos de produção das empresas, por causa do crédito caro e por estarem operando com capacidade ociosa em virtude da recessão. Assim, o próprio crescimento da atividade econômica contribuiria para a redução dos custos das empresas e por consequência para a redução da inflação.

Entre 1967 e 1973, a estratégia adotada pelo governo baseou-se nos seguintes pontos:

a) retomada do investimento público em infra-estrutura (energia, transportes, comunicações, siderurgia, mineração), que foi possível graças à recuperação financeira do setor público, devido às reformas do PAEG;

b) aumento do investimento das empresas estatais e do processo de conglomeração de algumas destas empresas, por meio da criação de várias subsidiárias; a Petrobrás e a Vale do Rio Doce são exemplos desse processo. Segundo Gremaud et al. (2004), surgiram nesse período 231 empresas estatais;

c) grande expansão do crédito ao consumidor, principalmente para a compra de bens de consumo duráveis, pelas famílias. Esse setor da economia, representado por automóveis, eletrodomésticos, TVs, etc., teve um espetacular aumento médio de 26% ao ano no período;

d) expansão do crédito do Sistema Financeiro da Habitação para construção de residências e prédios de apartamentos, e aumento dos gastos públicos para a área da construção civil; esse setor cresceu a uma taxa média de 15% ao ano;

e) estímulo às exportações, por meio da concessão de linhas de crédito e incentivos fiscais aos exportadores, aliado a minidesvalorizações da taxa de câmbio, que tornavam mais baratos os produtos nacionais no mercado externo.

Assim, adotando política fiscal e creditícia altamente expansionistas, o governo começou a operar o “Milagre”. Entre 1968 e 1970, o crescimento, principalmente o do setor industrial, foi sustentado pela utilização da capacidade ociosa das empresas; o aumento do crédito para a compra de bens duráveis fez as empresas expandirem com facilidade a produção, sem grandes esforços de investimento.

A partir de 1970, o setor industrial passou a produzir a plena capacidade. Assim, ocorreu uma forte retomada dos investimentos e também das importações em bens de capital (máquinas e equipamentos), fazendo de 1970-73 um período de forte crescimento desse setor.

Uma questão crucial para o entendimento do Milagre Econômico e de suas consequências é a maneira pela qual ele foi financiado. De onde vieram os recursos para o aumento dos gastos do governo e para os créditos e incentivos às empresas privadas e consumidores, que possibilitaram tamanho crescimento? Mesmo com sistema tributário e financeiro mais eficientes, criados durante o PAEG, o Brasil ainda era um país com escassez de capitais, e tanto o governo como as empresas privadas ou estatais seriam incapazes de gerar e sustentar um crescimento tão intenso.

A estratégia adotada para financiar o crescimento brasileiro foi a do endividamento externo. A economia mundial estava em grande expansão e, desde meados dos anos de 1960, havia um excesso de liquidez no mercado internacional de crédito. Nesse quadro de ampla liquidez mundial, houve profunda queda das taxas de juros, bem como um alongamento dos prazos (GREMAUD et al., 2004).

O governo tratava de propiciar o terreno institucional para a captação de recursos externos. As duas principais modalidades de captação estavam baseadas na Lei 4131, que permitia o acesso direto das empresas ao sistema financeiro internacional, e a Resolução 63, que permitia aos bancos brasileiros captar recursos no exterior para o repasse interno.

Isso representou um forte estímulo para a captação de recursos no exterior, na forma de empréstimos. Num primeiro momento, os maiores captadores de recursos foram as empresas multinacionais e os bancos estrangeiros; depois, as empresas privadas e as estatais.

Qual a explicação para a opção do governo em incentivar os agentes econômicos a captar recursos externos e se endividar?

De acordo com Cruz (1984), é inútil tentar explicar a aceleração do processo de endividamento como resultante de estrangulamentos externos ou da necessidade de complementar com poupança externa o ciclo expansivo do período, dado que durante o Milagre a Balança Comercial estava razoavelmente equilibrada, portanto não havia nenhuma pressão para a tomada de empréstimos. Para o autor, o processo se explica pela convergência de uma situação de grande liquidez internacional com um ciclo interno de expansão.

Gremaud et al. (2004) vão na mesma direção de argumento ao afirmarem que:

Embora a justificativa oficial para esse endividamento tenha sido a necessidade de recurso à poupança externa para viabilizar as altas taxas de crescimento ao longo do milagre, grande parte da explicação para o endividamento externo nesse período reside nas profundas transformações do sistema financeiro internacional e na ampla liquidez existente, e na ausência de mecanismos de financiamento de longo prazo na economia brasileira, exceto as linhas oficiais (GREMAUD et al., 2004, p. 402).

Coutinho (1983) ressaltou que o governo foi advertido sobre o “irresponsável e desnecessário” processo de endividamento que se iniciava em fins da década de 1960. A opção do endividamento externo seria uma saída fácil e cômoda, ao invés de se desenvolverem formas alternativas de intermediação financeira de longo prazo que sustentariam o processo de acumulação brasileiro. A opção do governo, todavia, foi a internacionalização do crédito para o sistema empresarial público e privado.

Ao final da gestão de Delfim, vários de seus objetivos haviam sido cumpridos, como o elevado crescimento da economia, aumento da produção industrial e das exportações etc. Entretanto, diversos autores apontam uma série de distorções e desajustes provocados pelas políticas de Delfim, as quais podem ser resumidas a seguir:

- a) o aumento da dívida externa, que mais do que triplicou no período;
- b) o governo estimulou fusões de empresas, favorecendo a concentração do capital em grandes conglomerados;
- c) o Banco Central, ao invés de atuar na sua função de controlador da moeda, manipulava linhas de fomento, transformando-se numa alavanca da intervenção do Estado na economia;
- d) muitas empresas e bancos, sob o risco de quebra, eram socorridos pelo BC, o que se transformava em prêmio para empresários fraudulentos e estímulo a aplicações especulativas, gerando inúmeros escândalos financeiros;

- e) com a finalidade de estimular a poupança interna, o governo concedia isenção de impostos de pessoas físicas, o que aumentava o caráter regressivo (injusto) do sistema tributário;
- f) Delfim via o aumento do salário dos trabalhadores como aumento de custo para as empresas, o que poderia fazê-las aumentar os preços, alimentando a inflação; assim, o governo promoveu uma política de arrocho salarial, restringindo as negociações salariais entre empregados e empregadores. Lago (1990) afirma que o salário real se reduziu no período, a despeito do aumento do PIB e da produtividade da economia;
- g) as concessões de créditos ao consumo e à construção de moradias não foram destinadas às classes mais baixas da população, mas sim às classes média e alta. Levando-se em conta o objetivo de obter crescimento econômico, era mais fácil e rápido incentivar o consumo de quem já tinha poder de consumo, do que gerar renda para quem ainda não tinha. O consumo de bens não duráveis (alimentos, por exemplo) pelas classes mais baixas teve pouca importância para a determinação do dinamismo da economia naquele período;
- h) As políticas de investimento do governo não seguiram uma estratégia coerente de longo prazo. Por exemplo, dentro do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), entre 1972 e 1974, que previa investimentos em infra-estrutura, foi iniciada a construção da rodovia Transamazônica, que custou US\$ 12 bilhões e nunca ficou pronta.

Em entrevista a Damiani e Grinbaum (2003), Delfim narrou a origem da rodovia. Numa viagem de avião, Médici teve a idéia de construir uma ligação entre o Nordeste e a Amazônia. Para atender ao desejo do Presidente, Delfim, sem consultar ninguém, cortou metade dos subsídios à Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e à Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), livrando recursos para iniciar imediatamente a obra, sem qualquer estudo sobre os impactos da rodovia na região.

Analisando-se as distorções acima, não é difícil concluir que ocorreu um grande aumento da concentração de renda durante o período. Atribui-se a Delfim a visão de que “primeiro o bolo deve crescer, para depois dividi-lo”, ou seja, não se podia fazer a economia crescer e distribuir renda ao mesmo tempo; somente depois que a economia crescesse bastante seria possível dividir a maior renda entre todos. “[...] as autoridades tinham a concentração como estratégia necessária para aumentar a capacidade de poupança da economia, financiar os investimentos e com isso o crescimento, para que depois todos pudessem usufruir” (GREMAUD et. al., 2004, p. 405).

Outros autores defendem a idéia de que a concentração de renda era uma tendência natural de um país que se desenvolvia. Dada a escassez de mão-de-obra qualificada, houve aumento maior da renda destes profissionais em relação aos menos especializados, cuja oferta era abundante. Além disso, apesar da concentração de renda ter aumentado, a renda per capita de toda a população cresceu, embora as classes mais ricas tivessem melhorado mais do que as mais pobres (GREMAUD et. al., 2004).

Por fim, na visão de Tavares e Assis (1985), todo o aparato institucional e tributário previamente montado entre 1964 e 1967 no sentido de ordenar o avanço do capitalismo brasileiro, sucumbiu diante da força avassaladora das ações tóxicas, subsídios e incentivos manipulados por Delfim. Para eles, o Milagre não passou de um castelo de cartas precariamente apoiado no sistema de crédito e no endividamento.

4. O II PND: a economia crescendo em marcha forçada (1974-1979)

A gestão do Presidente Ernesto Geisel (1974-79) foi caracterizada pela desaceleração do crescimento econômico, pelo aumento da taxa de inflação, pelos efeitos dos choques do petróleo de 1973 e de 1979, e por um processo de aprofundamento do endividamento externo.

Em 1973, o primeiro choque do Petróleo, provocado pelos países da OPEP, que quadruplicou o preço do barril, pôs em risco a manutenção do ciclo de expansão da economia brasileira. O aumento do valor das importações de petróleo, base da matriz energética nacional, aliado às importações de bens de capital e insumos básicos necessários para manter o elevado ritmo de produção, passaram a provocar déficits no Balanço de Pagamentos. Esse déficit não foi totalmente coberto pela entrada de recursos externos, levando a uma queima de reservas cambiais, o que já revelava o alto grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Em 1974, no contexto de explosão do preço do petróleo e de abundância de liquidez no mercado financeiro internacional, o novo governo colocava-se frente a um dilema. Uma opção de política econômica seria realizar um ajuste recessivo na economia, reduzindo o consumo interno, de modo a importar menos petróleo e evitar a explosão da inflação e o aumento do déficit no Balanço de Pagamentos. A outra opção seria manter o alto crescimento econômico, financiando as importações de petróleo com a captação de recursos externos (endividamento externo).

A opção do ajuste recessivo foi descartada, uma vez que crescia a insatisfação com o governo, que necessitava de crescimento econômico como forma de legitimação do regime militar. Assim, no final de 1974 foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), liderado pelo ministro da Fazenda Reis Velloso. O objetivo básico do plano era promover um ajuste na estrutura de oferta de longo prazo, simultaneamente à manutenção do crescimento.

“Essa alteração na estrutura de oferta significava alterar a estrutura produtiva brasileira de modo que, em longo prazo, diminuísse a necessidade de importações e fortalecesse a capacidade de exportar de nossa economia” (GREMAUD et al., 2004, p. 413), o que resolveria os problemas do Balanço de Pagamentos e por extensão a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Mas, enquanto isso não fosse alcançado, seria necessário o financiamento do desequilíbrio externo decorrente do crescimento econômico e da crise do petróleo por meio de empréstimos externos.

Ao contrário do período do Milagre, baseado no crescimento do setor de bens de consumo duráveis com concentração de renda, a estratégia do II PND baseou-se no apoio à indústria de base (bens de capital, bens intermediários e insumos básicos), e centrou-se nos seguintes pontos:

- a) realização de grandes investimentos, pelas empresas estatais, na produção de aço, alumínio, zinco, carvão, bauxita, cobre e minério de ferro (Projeto Carajás);
- b) diversificação da matriz energética do País: acordo com a Alemanha para programa de energia nuclear no Brasil (construção de usina em Angra dos Reis-RJ); lançamento do Pro-álcool, em 1975, que desenvolveu o álcool combustível; aumento da exploração de carvão; aumento da geração de energia elétrica (construção da usina hidrelétrica de Itaipu);
- c) mudanças nos investimentos de transportes, a fim de se reduzir gastos com petróleo: incentivo ao transporte hidroviário e de massa (ônibus e trens); eletrificação da rede ferroviária;

d) concessão de estímulos fiscais, creditícios e, em alguns casos, reserva de mercado (por exemplo, Lei da Informática) às empresas privadas nacionais, com o objetivo de fortalecê-las perante as empresas privadas estrangeiras e estatais.

Ao final do II PND, tinham ocorrido profundas mudanças na estrutura produtiva do País. A indústria cresceu 35% entre 1974-79, principalmente nos setores metalúrgico, material elétrico e de transportes, papel e papelão, químico, têxtil e alimentos.

No entanto, devem ser discutidos dois tipos de distorções provocados pela estratégia do II PND, que trouxeram graves consequências para a economia brasileira nos anos subsequentes.

A primeira distorção foi o aumento da estatização da economia: o governo centralizou o Plano em si próprio, transformando-se num “Estado-empresário”: era ele quem determinava o dinamismo da economia, por meio dos investimentos das empresas estatais; porém, ia se tornando grande, pesado, ineficiente e burocrático. Além disso, na visão de Carneiro (1990), os estímulos fiscais e creditícios dados às empresas privadas eram uma fonte de deterioração das finanças do governo, gerando progressiva fadiga dos instrumentos de ação do governo sobre a economia e contribuindo para a aceleração da inflação na década de 1980.

A segunda distorção foi o aumento ainda maior da dívida externa. Devido à facilidade de captação de recursos no sistema financeiro internacional, o governo aprofundou a estratégia de sustentar o crescimento com endividamento externo. Mas ocorreu uma mudança no perfil da dívida externa, segundo Cruz (1984). Até então, a dívida era do setor privado, e a partir daí passou a ser pública, pois as empresas estatais foram amplamente utilizadas para a captação de empréstimos no exterior. Além disso, o governo transferiu grande parte da dívida em dólares das empresas privadas para o próprio Banco Central, por meio de depósitos em cruzeiros junto a este. A esse aumento da participação do setor público no total da dívida externa chamou-se “estatização da dívida externa”. A dívida aumentou em US\$ 15 bilhões entre 1974-77, e mais US\$ 17 bilhões entre 1978-79.

Assim, para manter o crescimento da economia, o Estado foi assumindo um passivo. Dados os níveis extremamente baixos das taxas de juros internacionais, o Estado era capaz de pagar os juros, mas correndo o risco de que qualquer alteração na estrutura das taxas de juros poderia inviabilizar as condições de pagamento, principalmente tendo-se em vista a característica flutuante das taxas de juros dos empréstimos. A deterioração da capacidade de financiamento do Estado, que socializou todos os custos no período do II PND (com grande aumento nos gastos, sem criar mecanismos adequados de financiamento), constituir-se-ia no grande problema enfrentado posteriormente pela economia brasileira.

(GREMAUD et al., 2004, p. 416-7).

Vários autores criticam o momento e a maneira como o II PND foi implementado. Segundo Pereira (1983), embora o Plano possuísse diretrizes corretas (desenvolver a economia na produção de bens de capital e insumos básicos), não teve a percepção de identificar o momento certo para essa estratégia, pois o cenário internacional de elevação dos preços do petróleo e recessão mundial não viabilizaria aquela política excessivamente ambiciosa. Para o autor, o Brasil contornou o problema da desaceleração do crescimento por meio do endividamento externo, porém essa estratégia levou ao agravamento da crise.

Segundo a expressão criada por Castro e Souza (1985), a economia brasileira estaria funcionando em “marcha forçada”.

Outros autores são ainda mais críticos em relação à estratégia do II PND. Tavares e Assis (1985) referem-se a um período de megalomania, e Lessa (1998) afirma que predominou o forte sonho de um “Brasil Potência”, por meio de obras e projetos faraônicos.

Delfim Netto, em Damiani e Grinbaum (2003, p.32), dá sua opinião sobre o II PND:

Geisel fez um plano de crescimento maluco, o tal do II PND, que o País não podia agüentar: quebrou a indústria. Se o sujeito queria duplicar a empresa ouvia dos técnicos do governo dele: “Você é louco? Faça para multiplicar por oito ou não tem crédito”. Ao mesmo tempo, o Geisel pegou um período em que qualquer um ia fazer o que ele fez. Se o Brasil não se endividasse, virava Bangladesh. Foi feita a dívida só para importar petróleo. Quando o Figueiredo entrou, a dívida já estava altíssima.

Uma visão mais favorável ao II PND é fornecida por Castro e Souza (1985), que afirmam que o Plano foi um marco na modernização do país, resolvendo os desequilíbrios estruturais da economia, ajustando o setor de bens de capital ao de bens de consumo duráveis. A maturação dos projetos do II PND, no início da década de 1980, foi decisiva para a obtenção de superávits da Balança Comercial nessa década. Segundo os autores, se o Governo tivesse optado pelo ajuste recessivo, aumentaria a capacidade ociosa da indústria, e o País sofreria com a estagnação.

5. A crise dos anos 1980: a conta começa a ser paga (1980-1984)

Em 1979 assumiu a Presidência João Baptista Figueiredo, tendo Mário Henrique Simonsen no comando da economia (Secretaria do Planejamento) e Delfim voltando ao governo, como Ministro da Agricultura. Gremaud et al. (2004) descrevem o contexto econômico da época:

- a) profundas mudanças no cenário internacional: em 1979, ocorreu o 2º choque do petróleo (o barril foi de US\$ 15 para US\$ 35) e também o aumento das taxas de juros internacionais puxado pelos EUA, que reduziu a liquidez mundial e dificultou a captação de novos empréstimos, ao mesmo tempo em que aumentou os encargos da dívida externa brasileira, contratada a juros flutuantes;
- b) deterioração da situação fiscal do governo, com redução da carga tributária bruta, aumento do pagamento de juros da dívida interna, aumento do déficit das estatais, etc.
- c) desequilíbrio externo, disparada do preço do petróleo e déficits públicos faziam acelerar a inflação, que tendia a propagar-se devido à existência de indexação na economia (correção monetária).

A ação inicial do novo governo foi a de promover um ajuste recessivo na economia, com redução dos gastos públicos e restrição do crédito, para conter a demanda. Mas, já em agosto de 1979, a ameaça de queda da atividade econômica gerou pressões políticas, causando a troca de Simonsen por Delfim no comando da economia.

Delfim assumiu com o discurso de combater a inflação com crescimento econômico, procurando repetir o Milagre (GREMAUD et al., 2004). Para isso promoveu várias medidas, entre elas uma maxidesvalorização do cruzeiro em 30%, para aumentar as

exportações, o que estimularia o crescimento e traria mais dólares ao País, melhorando o Balanço de Pagamentos.

Entretanto, por conta do aumento do custo dos produtos e insumos importados causado pela desvalorização, e também pelo aumento dos preços públicos, a inflação em 1980 acelerou para 110%. As contas externas se deterioraram ainda mais, com perda de reservas, e a incerteza acentuou a especulação financeira.

Assim, a piora nas contas externas fez Delfim, já em 1980, reverter sua política econômica, direcionando-a para um ajuste externo, ou seja, obter expressivos superávits externos. Segundo Gremaud et al. (2004), as principais medidas adotadas foram: a) contenção da demanda para reduzir as importações e por consequência a saída de dólares (por meio de corte de gastos públicos, aumento da taxa de juros interna, restrição do crédito e redução do salário real); b) estímulo às exportações para aumentar a entrada de dólares, por meio de intensa desvalorização do cruzeiro (o governo promoveu outra maxidesvalorização de 30%, em 1983).

O aumento dos juros internacionais, que dificultou novas captações de recursos externos e aumentou os encargos da dívida externa, afetou não apenas o Brasil, mas vários países subdesenvolvidos, que viram secar suas fontes de entrada de dólares que serviam para rolar suas dívidas externas.

No chamado setembro negro de 1982, a Polônia e a Argentina entraram em insolvência, e o México declarou moratória (não mais pagaria os juros de sua dívida). A partir daí, fecharam-se completamente as torneiras de recursos aos países pobres, e o Brasil, para não quebrar, teve de recorrer a um empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O próprio governo sabia que o aumento dos juros internacionais tinha inviabilizado a continuidade da estratégia de crescimento com endividamento, e havia chegado o momento de começar a pagar a dívida externa, não com novo dinheiro emprestado, mas sim tendo de exportar mais e importar menos, gerando saldo de dólares para ser remetido aos credores.

Segundo Delfim, em Damiani e Grinbaum (2003, p. 32),

Eu sabia que ia administrar a crise e que o regime [militar] estava no fim. Era um trabalho a fazer. [...] O Figueiredo sabia que tinha sobrado para ele a tarefa de segurar aquilo como estava. No dia em que ele me convidou para assumir o Ministério do Planejamento, conversamos e ele entendeu tudo. Usou uma expressão interessante: “Brasília é um pinto e botou um ovo de avestruz. Agora temos que consertar”. [...] Estávamos quebrando por causa dos juros. Mas em 1980 eu ainda acelerei para arrancar mais 8% de crescimento porque o destino já estava definido.

A recessão, acompanhada da forte queda do salário real, entre 1981-83 (que fez reduzir as importações), mais a entrada dos recursos do empréstimo do FMI, determinaram o sucesso do ajuste externo já em 1983-84, com a geração de superávits externos.

O Brasil voltou a crescer em 1984, mas um problema que se agravava cada vez mais era a inflação, que aumentava ano a ano, em virtude da deterioração das contas públicas e do alto grau de indexação da economia, que realimentava os aumentos dos preços. A inflação em 1984 chegou a 223%.

É neste contexto que ocorria a abertura política, com o movimento em prol de eleições diretas, em 1984. O governo era duramente criticado por se submeter às regras do FMI, impondo recessão e arrocho salarial à população.

Em março de 1985, com inflação em alta, finanças públicas em crise e endividamento externo e interno, os militares entregaram o governo ao Presidente civil José Sarney. Durante os governos de Sarney (1985-90), Fernando Collor de Mello (1990-92) e Itamar Franco (1992-94), toda a política econômica ficou restrita a combater a inflação. Diversos planos de estabilização foram lançados: Cruzado I e Cruzado II (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990), Collor II (1991) e Real (1994). Apenas este último, implementado pelo Presidente Itamar Franco (Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso), obteve êxito em reduzir a inflação brasileira de forma permanente.

6. Considerações Finais

Durante os 21 anos em que o Brasil foi presidido por governos autoritários, a economia passou por transformações profundas: o PIB cresceu a taxas elevadas; a estrutura produtiva diversificou-se, com o surgimento de indústrias de bens de capital e insumos básicos; melhorou-se a infra-estrutura do País; criou-se um novo sistema tributário e financeiro, trazendo novas fontes de financiamento para o governo.

Todavia, o preço pago pelo forte crescimento foi o gigantesco aumento do endividamento do Estado brasileiro, que havia feito a opção de se financiar por meio da fácil e barata captação de recursos externos. Esse modelo de crescimento funcionou até o final da década de 1970. Quando, a partir daí, as fontes de recursos externos secaram e os encargos da dívida aumentaram, o País quebrou.

A estratégia de crescimento rápido também provocou o aumento da concentração da renda; o País crescia, mas de forma distorcida, sem incorporar ao mercado de trabalho e de consumo milhões de brasileiros das periferias das cidades e das áreas rurais.

A estratégia dos governos militares em aumentar a participação do Estado na economia, por meio de empresas estatais, concessão de subsídios e benefícios fiscais, e realização de grandes obras e projetos, também acabou por gerar profundos desajustes nas finanças públicas e também fraudes e escândalos. Os déficits públicos, aliados à total indexação da economia (por meio da correção monetária), acabaram por alimentar uma persistente inflação, que se mostrou incontrolável a partir da segunda metade da década de 1980, depois do fim do período militar.

A título de reflexões futuras, é oportuno fazer um breve paralelo entre o período analisado neste artigo (1964-84), e o período de 1995 até os dias atuais (presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva).

Em relação à prioridade da política econômica, a maior parte dos governos militares priorizou o *crescimento da economia a qualquer custo*, deixando em segundo plano o combate à inflação, o endividamento e a concentração de renda. Para eles, a correção desses desequilíbrios ocorreria a partir do crescimento da economia. Todavia, a partir do sucesso do Plano Real em estabilizar a moeda, em 1994/95, ocorreu uma radical mudança de orientação: os governos Fernando Henrique e Lula priorizaram a *estabilidade da moeda a qualquer custo*, deixando em segundo plano o crescimento econômico, o desemprego, a dívida interna e a concentração de renda. Para eles, a correção desses desequilíbrios ocorreria a partir da estabilidade da moeda.

Outro paralelo que pode ser feito é em relação à orientação ideológica dos governos brasileiros. Mesmo sendo uma proposição (cada vez mais) contestável, pode-se afirmar que governos de direita (“liberais”) acreditam que: a participação do Estado na economia deve ser mínima; deve haver livre comércio e livre concorrência (sem interferência do governo); subsídios e incentivos fiscais prejudicam a competição empresarial. E governos de esquerda (“socialistas”), pelo contrário, acreditam que o Estado deve atuar ativamente na economia, seja através de empresas estatais, seja regulando o mercado.

Entretanto, ironicamente, foram os governos militares (ditos de direita) que adotaram políticas de cunho socialista: estatização da economia, concessão de subsídios e reserva de mercado às empresas, grandes investimentos públicos, etc. E foram os governos ditos de esquerda (partido social democrata de FHC e partido dos trabalhadores de Lula) que adotaram políticas de cunho liberal: privatizações, redução dos gastos públicos, acordos de livre comércio, e a crença de que a estabilidade da moeda traria por si só as condições para o desenvolvimento do Brasil.

7. Referências Bibliográficas:

CARNEIRO, D. D. Crise e esperança. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F.E.P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

COUTINHO, L. Não foi por falta de aviso, **Revista de Economia Política**, v. III, n. 1, jan-mar 1983, p. 81-94.

CRUZ, P. D. **Dívida Externa e Política Econômica: A Experiência Brasileira dos Anos 70**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DAMIANI, M.; GRINBAUM, R. Os arquivos de Delfim. **Revista Dinheiro**, 19-11-2003.

FRANCELINO, J. A. **Os determinantes do endividamento externo brasileiro, 1964-79: tentativa de categorização das principais interpretações e análise empírica**. 2004. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Araraquara, 2004.

GREMAUD, A.P.; VASCONCELLOS, M.A.S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LAGO, L. A. C. do. A retomada do crescimento e as distorções do Milagre: 1967-73. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

LESSA, C. **A Estratégia do Desenvolvimento, 1974-1976: Sonho e Fracasso**. São Paulo: Ed. Unicamp, 1998.

OLIVEIRA, F. de. **A Economia da dependência imperfeita**. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal-Biblioteca de Economia, 1989.

PEREIRA, L. C. B. Auge e declínio nos anos setenta. **Revista de Economia Política**. v. 3, n. 2, abr-jun 1983, p. 103-129.

SKIDMORE, T. **Brasil: De Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. **O Grande Salto para o Caos: A Economia Política e a Política Econômica do Regime Autoritário**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

Apêndice

Tabela 1. Indicadores macroeconômicos no Brasil, 1961-1973

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
PIB	8,6	6,6	0,6	3,4	2,4	6,7	4,2	9,8	9,5	10,4	11,3	12,1	14,0
Inflação	33,2	49,4	72,8	91,8	65,7	41,3	30,4	22,0	18,7	18,5	21,4	15,9	15,5
Dívida Externa	3,1	3,2	3,2	3,1	3,5	3,7	3,4	3,8	4,4	5,3	6,6	9,5	12,6

Tabela 2. Indicadores macroeconômicos no Brasil, 1974-1986

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
PIB	9,0	5,2	9,8	4,6	4,8	7,2	9,1	-3,1	1,1	-2,8	5,7	8,4	8,0
Inflação	34,5	29,4	46,3	38,6	40,5	77,2	110,2	95,2	99,7	211,0	223,8	235,1	65,0
Dívida Externa	17,2	21,2	25,9	32,0	43,5	49,9	53,9	61,4	69,7	81,3	91,0	95,8	101,8

PIB: taxa de crescimento em %; Inflação: taxa de crescimento em %; Dívida externa bruta, em bilhões de dólares.

Fonte: Conjuntura Econômica.