

O PAEG foi um plano ortodoxo? Uma análise com base em uma revisão bibliográfica

Was the PAEG an orthodox plan? An analysis based on a bibliographic review

DOI: <https://dx.doi.org/10.26694/2764-1392.4091>

João Kleber Estácio de Lima¹
Vanusa Alves Resende Amaro²

Resumo: Durante o fim do processo democrático, nos anos 1960, a economia brasileira enfrentava uma inflação de dois dígitos que corroía o poder de compra da população. Mediante a ascensão dos militares ao poder, provocando uma ruptura política, estes assumem com a finalidade de cessar o aumento nos níveis de preços e retomar o crescimento econômico, carregando o dever de estabilizar a economia e devolver o país. Assim, neste artigo se busca elucidar as contradições inerentes às frentes teóricas que geram debates acerca da orientação – seja ela da ortodoxia, seja ela da heterodoxia econômica – no plano econômico. Desse modo, o objetivo geral é avaliar se as práticas ortodoxas refletiram nos instrumentos econômicos mobilizados por parte das ações do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-67). Para tal, fez-se uma pesquisa exploratória, consubstanciada em uma metodologia qualitativa por meio das contribuições de autores que dedicaram estudos à temática. Para melhor compreensão do eixo temático, optou-se por avaliar as medidas adotadas no PAEG durante o plano de ação e os seus efeitos repercutidos. Verificou-se que o plano de ação era composto por medidas ortodoxas e heterodoxas, partilhando de políticas fiscais e monetárias que em dados momentos prezavam por cortes e em outros por excessos de gastos.

Palavras-chave: Brasil; Economia; Ortodoxia; PAEG; Regime militar.

Abstract: During the end of the democratic process, in the 1960s, the Brazilian economy faced double-digit inflation that eroded the population's purchasing power. With the ascension of the military to power, provoking a political rupture, they took over with the purpose of stopping the increase in price levels and resuming economic growth, carrying the duty of stabilize the economy and develop the country. Thus, in this paper we seek to elucidate the contradictions inherent in the theoretical fronts that generate debates about the orientation – being it of economic orthodoxy or heterodoxy – in the economic plan. Thus, the main objective is to evaluate whether the orthodox practices were reflected in the economic instruments mobilized by the PAEG's actions. To this end, we have done an exploratory research, based on a qualitative methodology through the contributions of authors who have devoted studies to the subject. For a better understanding of the thematic axis, it was opted to evaluate the measures adopted by the PAEG during the action plan and its repercussions. It was found that the action plan was composed of orthodox and heterodox measures, sharing fiscal and monetary policies that at certain times called for cuts and at others for excess spending.

Keywords: Brazil; Economy; Orthodoxy; PAEG; Military regime.

Artigo recebido em 17/3/2023. Aceito em 26/6/2023.

¹ Discente de Ciências Econômicas na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).
E-mail: joaokleber@alu.uern.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9855-8066>.

² Mestre em Desenvolvimento Regional e Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Docente no Departamento de Economia da UERN.
E-mail: vanusaresende@uern.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1236-2337>.

Introdução

No limiar de acontecimentos que marcariam a década de 1960, um dos fatos que mais chama atenção diz respeito à ascensão dos militares ao poder, em 1964. No bojo da ruptura institucional, havia sido deflagrada uma crise de orientação econômica que, somada a vários eventos, fazia delinear-se uma instabilidade social. O modelo de crescimento aparentou ter esgotado, algo esse que fez contraste a uma inflação em constante ascendência que questionava os limites estruturais do modelo. Os ganhos relativos ao crescimento do produto industrial, vivenciados em momentos anteriores, agora esbarravam em uma baixa taxa de investimento e em perdas no poder aquisitivo dos consumidores, fatos esses que contribuíram para maiores pressões por parte dos segmentos da sociedade.

Contudo, antes do levante militar propriamente dito, o Plano Trienal (1962) foi uma das últimas tentativas por parte da equipe econômica de João Goulart (1961-1964) para tentar responder aos desequilíbrios da economia brasileira, alguns já mencionados. Assim, o objetivo principal da ação era o de atacar o efeito inflacionário, com um diagnóstico de excessos de gastos do setor público, os quais pressionavam os níveis de preços, prezando por utilizar cortes de gastos e políticas de emissões monetárias restritivas. Em virtude do uso dessas estratégias, não tardou para que o plano lograsse fracasso e a pressão popular aumentasse, alcançando-se uma inflação na casa dos 90% ao ano (a.a.) em 1964 (Bastian, 2013).

Dentro desse contexto, o PAEG configurou-se como a primeira tentativa da gestão militar em estabilizar os níveis de preços, mas prezando pela retomada do desenvolvimento do parque industrial. Diante do exposto, levanta-se a seguinte questão: o PAEG é tido como um plano econômico elementarmente ortodoxo? Apesar de haver algum debate dentro da academia acerca da temática proposta, nota-se que ele é escasso, não chegando a um real consenso, dado que autores apontam perspectivas não raro contrárias.

A partir disso, o objetivo geral neste artigo é avaliar até que ponto as práticas ortodoxas refletiram nos instrumentos econômicos mobilizados pelas ações do PAEG. Ademais, é válido especificar a orientação dos elementos de política econômica utilizados, compreender a conjuntura econômica do período sob a perspectiva dos componentes utilizados, cabendo, ainda, atestar quais os efeitos econômicos produzidos pelas ações praticadas por este plano em resposta à crise deflagrada em 1964.

Para fornecer resposta à problemática exposta, prezou-se por uma pesquisa de natureza exploratória, com abordagem qualitativa, envolta em um estudo bibliográfico de autores, obras, documentos e trabalhos acadêmicos que almejam alcançar descrições e análises desta temática. O modo como o corpo do texto está estruturado permite verificar, *ex-ante* e *ex-post*, as bases de estruturação do plano e seus efeitos repercutidos sobre o cenário econômico. Isso permite levantar um arsenal que caracteriza as bases de fundamento do PAEG, o que favorece ampliar a caracterização da ação.

O eixo temático proposto preza por lançar luzes acerca do modo em que a política econômica, independentemente de sua orientação, produz efeitos benéficos e maléficos sobre a esfera socioeconômica. É importante ressaltar que, por meio do estudo da História Econômica, espera-se que caminhos inequívocos jamais sejam seguidos por experiências passadas, pois delas tira-se proveito dos fracassos e erros. Portanto, é sempre relevante voltar-se ao passado para compreender seus efeitos em eventuais trajetórias futuras.

O texto está configurado em três grandes frentes, refletindo uma perspectiva macro desses três pilares, contemplando os fatos *ex-ante* do acontecimento, isto é, aqueles ocorridos antes do levante militar, bem como os eventos *ex-post*, ou seja, produtos diretos da política econômica adotada. Ainda assim, para fazer o ponto de conexão entre essas duas frentes, tem-se um momento dedicado a analisar os instrumentos mobilizados por parte dos governos para reverter o quadro diagnosticado da situação da economia brasileira. Portanto, o corpo do texto está esquematizado para entender e identificar as delimitações entre os campos ortodoxos e heterodoxos da Economia.

1 A orientação do PAEG sob a ótica da conjuntura econômica

A década de 1960 foi marcada por um conjunto de alterações político-econômicas que deixariam um legado à História Econômica do Brasil. Com o fim da continuidade das bases democráticas, o poder político ficou sob o comando de uma junta de militares que conduziram os rumos que a economia do país deveria perseguir. A renúncia precoce de Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961), somada das pressões sociais, dificultava o tempo de maturação dos efeitos desejados pelos pacotes econômicos lançados. Quem assumiu a presidência foi João Goulart (1961-1964), gerindo o país após duras imposições a que foi subordinado, o que desembocará, pouco tempo depois, em sua queda. Mas antes apresentou o Plano Trienal como resposta à situação econômica instável (Lacerda *et al.*, 2000).

Com o dever de assumir e preparar o terreno para devolver às bases democráticas, os militares assumiram a tarefa de reestruturar a economia brasileira e dar prosseguimento ao desenvolvimento da indústria nacional. Uma das primeiras ações ficou conhecida como PAEG, apresentando um diagnóstico e instrumentos típicos da orientação ortodoxa para o enfrentamento dos problemas que acometiam na economia. Portanto, um dos principais resultados produzidos foi o de nivelar os preços a patamares “satisfatórios” por meio da queda da inflação, mas à custa de limitar o crescimento econômico, sendo este devidamente retomado no milagre econômico (1968-1973) (Giambiagi *et al.*, 2011).

1.1 Ortodoxia *versus* Heterodoxia: debates teóricos

Antes de adentrar no conteúdo propriamente dito, é importante delimitar a orientação teórica dessas vertentes para compreensão dos elementos utilizados por parte da programação e do planejamento econômico em curso. De fato, John Maynard Keynes (1883-1946) inaugurou uma nova forma de pensar a Economia a partir da Crise de 1929 (*crash* da Bolsa de Nova Iorque), vinculando a participação do Estado à adequada condução da política econômica. As medidas anticíclicas seriam artifícios de relevância que poderiam desviar a Economia da recessão, o que evitaria queda no emprego e na renda.

Desse modo, todos os autores antes da publicação seminal de Keynes (Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, 1936), são tidos como formulações de orientação neoclássica, ou seja, ortodoxa, apresentando um conjunto de preceitos. Para esses teóricos, por exemplo, os mecanismos de oferta e de demanda nos mercados levariam ao equilíbrio da economia no que diz respeito a quantidade e preço. Logo, eles defendiam a plena flexibilidade dos preços e salários, promovidos pelos ajustes racionais por parte dos agentes econômicos (Lopes; Vasconcellos, 2008).

Outro atributo importante da teoria ortodoxa refere-se à moeda. Autores dessa tradição afirmam que esse meio de troca é neutro, isto é, só tem poder de afetar as variáveis nominais do sistema econômico. A partir disso, expansões monetárias provocam pressões sobre os níveis de preços, não apresentando efeito sobre os elementos reais da economia, como emprego e atividade econômica (Lopes; Vasconcellos, 2008). Isso é importante de ressaltar, dado que normalmente os governos prezam por realizar cortes das expansões dos meios de pagamentos em período de alta inflação, prezando por um ajuste ortodoxo.

De acordo com o pensamento ortodoxo, a inflação é decorrente do processo de emissão monetária que eleva a demanda e força a alta nos preços. Assim, para combater a inflação, deve-se estancar a emissão de moeda. A retração da expansão monetária deverá resultar em retração da demanda (Gremaud; Vasconcellos; Júnior, 2021, p. 467).

A análise keynesiana demonstrou, sob outra perspectiva, que havia rigidez tanto nos níveis de preços quanto nos salários, devido ao fato que a economia operava abaixo do pleno emprego e com capacidade ociosa, o que levaria à recessão. Assim, o Estado deveria assumir a tarefa de empurrar a demanda agregada para que levasse a economia a plena utilização de sua capacidade produtiva (Vasconcellos; Garcia, 2019). A ênfase do presente estudo é justamente provocar um contraste da ortodoxia em relação ao arcabouço keynesiano, já que a partir deste há uma ramificação de outros autores que estavam consubstanciados teoricamente nesses novos preceitos.

Tal fato se confirma partindo de economistas brasileiros de orientação mais heterodoxa, a exemplo de Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado, nos quais a tradição Cepalina (Comissão Econômica para América Latina, CEPAL) vigorava, defendendo o curso forçado de uma industrialização como uma condição essencial para superar o subdesenvolvimento. Não obstante, propõem que problemas relacionados à oferta estão como a raiz de todo o mal, partindo do fato que um conjunto de reformas seria algo para romper com essa inelasticidade da oferta³. Desse modo, não apoiavam medidas de orientações neoclássicas, pois a ação estatal permitiria a criação de um clima de otimismo ao desenvolvimento industrial, além da redistribuição (Lopes; Rossetti, 1988).

Portanto, a ortodoxia parte do tipo de diagnóstico da conjuntura promovido pelos planos de estabilização econômica, procurando buscar e identificar a natureza do processo inflacionário. Normalmente, identificam-se pressões por excesso de demanda devido à expansão creditícia e monetária, aquecendo a economia. Como estratégia de combate, preza-se pelo rígido controle fiscal e monetário com cortes da liquidez da economia, o que reduz a pressão da demanda sobre a oferta, pois encarece o crédito e torna-o escasso (Gremaud; Vasconcellos; Júnior, 2021). A falibilidade do plano de estabilização baseado nessas diretrizes adviria da rigidez salarial promovida por grandes sindicatos, os quais recusam os reajustes do mercado promovidos pelas políticas liberais de contenção (Lara Resende, 1982).

³ Rigidez da oferta em adequar-se aos padrões de demanda.

1.2 Ruptura democrática de 1964 em resposta à crise econômica

Antes do levante militar em si, ocorrido em 1964, a economia brasileira enfrentava crises de orientação quanto à conjuntura e a estrutura, inviabilizando qualquer tentativa de estabilização ou retomada do crescimento econômico. As taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) já não alcançavam a mesma *performance* presenciada no Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (JK, 1956-1960). Pelo contrário, os índices eram de baixa produtiva e queda nos indicadores de investimento da economia, somados à ascensão inflacionária herdada no período anterior (Lacerda *et al.*, 2000).

Após o fim da gestão JK, Jânio Quadros assumiu em janeiro de 1961 como chefe do poder executivo federal, permanecendo um até sua renúncia em agosto (Lacerda *et al.*, 2000). Claramente, nas propostas de campanha, um de seus objetivos-chave era a promoção do equilíbrio externo e interno das contas nacionais, problema esse herdado da administração passada. Com forte crise no balanço de pagamentos, o caixa do governo não detinha recursos suficientes para saldar suas dívidas, bem como o financiamento via emissão monetária era algo incabível diante da inflação que vinha se acelerando (Loureiro, 2010).

Prontamente após assumir, Quadros buscou negociar a dívida externa e realizou um amplo aparato de reformas cambiais, objetivando unificar as taxas múltiplas até então estabelecidas por Instrução da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) (Loureiro, 2010). Ademais, promoveu desvalorização cambial, contenção da expansão monetária, corte de gastos públicos e extinguiu subsídios à importação de algumas mercadorias essenciais, tais como petróleo e trigo. Assim sendo, para sanar as deficiências das contas nacionais, fica claro que Jânio Quadros assumiu o caminho da ortodoxia, depositando suas expectativas nessas políticas em prol de alcançar bons resultados (Giambiagi *et al.*, 2011).

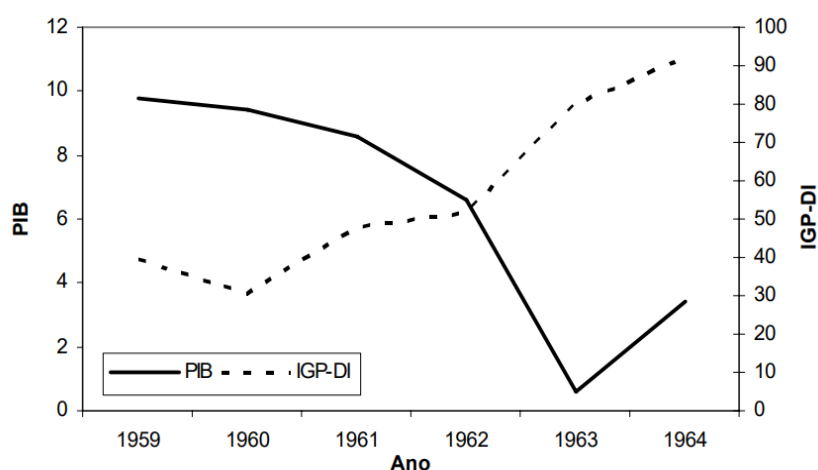
É importante ponderar que essas medidas, aos olhos dos credores, eram agradáveis, principalmente no que diz respeito à questão do câmbio e aos ajustes fiscais promovidos. As metas de limite-teto para expansão dos meios de pagamento, somado aos cortes orçamentários e a elevação da receita tributária, gerou um clima externo favorável, inclusive para a economia norte-americana. Contudo, apesar de conter esses elementos ortodoxos, notou-se em poucos meses que a meta estipulada para o ano acerca do déficit público já beirava o máximo pretendido (Loureiro, 2010).

Em consonância a isso, as sucessivas crises no que diz respeito ao balanço de pagamentos atuava como um fator que estrangulava a continuidade da industrialização da economia brasileira. Desde então, as gestões que antecederam a ruptura democrática buscavam justamente mostrar à economia externa, tais como órgãos financeiros como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e credores, que o país teria condições de arcar com seus compromissos assumidos. E para fornecer prosseguimento às suas tentativas, por meio dessa “credibilidade externa”, era necessário que a política econômica interna estivesse alinhada às boas práticas da ortodoxia, prezando pelo ajuste e contenção monetária (Lara Resende, 1982).

Ao tomar posse após a renúncia de Jânio Quadros, João Belchior Marques Goulart (1961-1964) assumiu sob comando do país num regime parlamentar, com a árdua tarefa de colocar a economia em ordem. Porém, a partir de suas tentativas frustradas, o que se observou foi uma forte queda do PIB, o qual já apresentava tendência declinante, somado ao aumento do efeito inflacionário. Assim, no ano de 1961 o PIB saiu de 8,6% para 0,6% em 1964, ou seja, foi verificado uma queda na taxa de crescimento deste indicador durante esse intervalo de tempo, com o produto industrial chegando a negativar (Fonseca, 2004).

O contexto da época foi marcado por um momento que até então não havia sido presenciado na economia brasileira, sendo objetivo do gráfico 1 elucidar a conjuntura. Com essa combinação que resultava em um caso típico de estagflação, a pressão sobre os níveis de preços era algo preocupante, pois em um curto espaço de tempo ela assumiu altas proporções. Em 1960, o índice medido pelo IGP-DI/FGV, estava na casa dos 30,5%, alcançando em 1962 um resultado de 51,7% que rapidamente marcaria a maior alta histórica de 92,1%, em 1964 (Fonseca, 2004).

Gráfico 1 – Taxas de crescimento: PIB versus inflação – Brasil (1960-1964)



Fonte: Fonseca (2004, p. 588).

O contexto dos acontecimentos jamais pode ser desprezado justamente por permitir lançar luzes para compreender os fatos que permearam todo esse processo. Muitos autores, tais como Lacerda *et al.* (2000), Giambiagi *et al.* (2011) e Gremaud, Vasconcellos e Júnior (2021), apresentaram as dificuldades impostas à posse de Goulart como um importante determinante desse contexto. Na verdade, esta crise estava consubstanciada em um verdadeiro *pool* de acontecimentos que pressionavam toda dinâmica política e econômica do país.

Durante os primeiros meses do mandato de João Goulart, o dinamismo da política tramitou entre o regime presidencialista e o parlamentarista, com elevado rotacionamento de ministros (Giambiagi *et al.*, 2011). Com a retomada do presidencialismo, Goulart nomeou Celso Furtado para assumir como ministro extraordinário, apresentando o Plano Trienal que previa a retomada da dinâmica econômica dentro do triênio. É válido ponderar que o plano combinava um conjunto de elementos clássicos para o combate à inflação, já que esta foi diagnosticada por excesso de demanda (Bastian, 2013).

Apesar de contar com instrumentos tidos da ortodoxia monetarista, Furtado apresentou o plano como sendo algo contrário a isso. O mesmo prezava, conforme a tradição cepalina⁴, uma ruptura do processo inflacionário sem combinar medidas de caráter recessivo. Todavia, os meios balizados negam tal retórica, tendo em vista que prezou por controlar a disponibilidade de crédito, aplicou realismo cambial, reduziu os excessivos gastos públicos e elevou a taxa de reserva compulsória dos bancos (Giambiagi *et al.*, 2011).

Para piorar a conjuntura econômica e romper com a continuidade do Plano Trienal, ao longo de 1963 o governo agilmente instaurou medidas que somariam para alimentar a inflação. Houve um reajuste de mais de 55% nos salários, aplicou-se aumento nas tarifas de transporte, eliminou-se subsídios de itens como o petróleo e o trigo, bem como desvalorizou-se a moeda. Para completar o contexto da crise, o setor agrícola enfrentou árdua baixa nas ofertas, pesando mais na média do índice geral de preços (Lara Resende, 1982).

Tudo aponta que a necessidade de equilibrar as contas econômicas externas, promovendo um ajuste no balanço de pagamentos, fez com que Furtado adotasse as práticas de reajustes pregadas pela ortodoxia. Tal fato pode ser constatado pelo ágil corte de liquidez da economia, aplicando duras medidas ao setor privado no que tange à concessão de crédito, com base em medidas restritivas. A necessidade de crédito para financiar o déficit externo tinha como contrapartida a utilização de artifícios que levariam (em tese) ao saneamento do setor público (Lara Resende, 1982).

⁴ A visão Cepalina é atribuída aos autores de orientação desenvolvimentista, os quais acreditavam na ideia de inflação e crescimento econômico como algo não tão nocivo, desde que em patamares moderados.

Em 1964 a inflação atingiu uma situação que gerou uma insatisfação generalizada, alcançando a faixa dos 90% a.a. Esse estado de coisas somadas levou no mesmo ano, em abril, a ascensão de uma junta de militares que tomou o poder no país (destituindo João Goulart), vindo a assumir Humberto de Alencar Castelo Branco. As promessas principais do novo governo eram claras: levar o índice inflacionário a patamares satisfatórios e retomar um pujante crescimento econômico.

1.3 Componentes econômicos utilizados no PAEG

Com a destituição de Goulart, assumiu o marechal Castello Branco (1964-1967), conduzido via posse Civil-Militar, nomeando para pasta da Fazenda e do Planejamento, respectivamente, Octavio Gouveia de Bulhões e Roberto de Oliveira Campos. Essa equipe econômica foi responsável pela elaboração do PAEG, um plano de ação responsável por mitigar o processo inflacionário e retomar o crescimento. A medida consistia em um diagnóstico tido como claro da ortodoxia monetarista, a qual julgava os déficits públicos como responsáveis por pressionar a demanda, elevando os níveis de preços (Bastian, 2013).

Nesse sentido, cinco eram os objetivos estratégicos da ação. Os três principais eram: i) retomar o crescimento econômico, rompido no início da década de 60; ii) estabilizar os preços em 1966, recorrendo a um processo gradativo de queda inflacionária; iii) elevar os padrões de vida mediante a atenuação dos efeitos das disparidades econômicas provocadas pela crise. Ainda assim, cabiam como outros dois objetivos: i) a geração de empregos por meio da retomada do mercado de trabalho; ii) o equilíbrio do balanço de pagamentos, que interrompia a continuidade do processo de industrialização da economia (PAEG, 1965).

Para alcançar tais finalidades, é de praxe que o governo necessite utilizar um conjunto de meios, isto é, instrumentos de política econômica, para alterar uma dada realidade econômica (Rossetti, 1987). Para isso, balizou uma política de orientação financeira, política econômica internacional e política de produtividade social, sendo que esse conjunto atacaria os problemas e pontos de estrangulamentos da economia. Consistiu, assim, em um amplo aparato de reforma econômica nacional, abarcando questões de ordem fiscal, monetária, salarial e habitacional, além de alterar o modo de relacionamento da economia doméstica com o exterior, *etc.* (PAEG, 1965).

Apesar de conter um conjunto de medidas objetivando a retomada da economia brasileira rumo ao crescimento, o plano detectava a inflação como um elemento a ser prioritariamente combatido. Dentro da cartilha, inclusive, havia previsões de que, caso o fenômeno não fosse devidamente controlado, a economia poderia colapsar via uma hiperinflação que dificilmente depois poderia via a ser debelada. Portanto, colocava-se como ação emergencial o ágil e eficaz combate à inflação para a retomada do crescimento e industrialização do país (PAEG, 1965).

Em documentos oficiais, é verificado como as raízes do processo inflacionário estavam identificadas pela equipe econômica nas amplas políticas distributivas pregadas pelas práticas populistas anteriores. Isso provocava elevados dispêndios de recursos por parte do setor público sem uma base tributária/arrecadação que cobrisse os gastos, levando a expansão dos meios de pagamentos. Outro ponto de estrangulamento que alimentava essa realidade estava nos elevados reajustes salariais acima do crescimento da produtividade dos trabalhadores, comprometendo o controle entre consumo e investimento (PAEG, 1965).

Sendo assim, fica claro que o regime adotou uma linha de ação que até então não era predominante no pensamento econômico brasileiro, ou seja, a ortodoxa. Apesar do claro discurso assumido, não foi abandonado por completo as práticas desenvolvimentistas, uma vez que prezava pela clara retomada dos elevados índices de crescimento (Lacerda *et al.*, 2000). Porém, de fato, observa-se que algumas práticas foram permitidas devido a estarem amparadas em um espectro autoritário, como no caso da política salarial aplicada.

Desse modo, alguns autores, como Lara Resende (1982), questionam até que ponto o plano por si só utilizou medidas ortodoxas, heterodoxas ou uma combinação de ambas as frentes teóricas. Porém, fica claro que o único componente que não se enquadrava dentro da percepção neoclássica era a forma gradualista de combate de combate à inflação (Lacerda *et al.*, 2000). O diagnóstico e os instrumentos são típicos da ortodoxia econômica, e a percepção da abordagem gradualista também é citada em outras obras para frisar a avaliação e ação econômica do governo (Gremaud; Vasconcellos; Júnior, 2021).

Ademais, a ortodoxia empregada nas ações estava baseada na orientação teórica dos formuladores da política econômica, casos de Octavio Bulhões e Roberto Campos, confirmando que os feitos seguiam esse arcabouço teórico. Ambos eram economistas com formação voltada para os preceitos clássicos da economia, mas as maiores evidências estão nas práticas implementadas. As propostas visavam a eliminação dos excessos fiscais e monetários, prioritariamente. Mas a continuidade do plano, após a saída de Castello Branco, alterou parte dessa dinâmica (Giambiagi *et al.*, 2011).

Um dos destaques do início da gestão dos militares foi acerca dos dois momentos distintos que a economia presenciava, um voltado para estabilizar e outro voltado a reformas estruturais (Giambiagi *et al.*, 2011). Essas reformas foram decisivas para os resultados do período posterior (denominados de “milagre econômico brasileiro”, 1968-1973). Após as medidas adotadas, ocorreu uma queda na produção, gerando ampla capacidade ociosa combinada com baixa na atividade econômica, sendo ambos efeitos potencializados pelas propostas de alteração do rumo fiscal e financeiro (Gremaud; Vasconcellos; Júnior, 2021).

No cerne do conjunto de amplas reformas produzidas pelo plano econômico estava a questão fiscal do governo, apresentando-se como um problema que retroalimentava a inflação pelos excessivos déficits provocados. Tal medida buscava justamente aumentar a formação de poupança que financiaria o investimento e a continuidade do modelo de industrialização. Para tanto, buscou-se ampliar as receitas e adequar o processo de tributação (que incidiam de modo “cascata”) com a tributação por valor adicionado (Veloso; Vilella; Giambiagi, 2008).

Outro aspecto relevante que cabe inserir dentro da discussão da reforma tributária e fiscal da época, é quanto à centralização da arrecadação fiscal nos poderes da União. Os estados e municípios apresentaram um papel “passivo” quanto a esse aspecto, tendo em vista que o grau de autonomia diminuiu consideravelmente. Porém, é inegável que essa maior centralização só foi possível devido a um aparato autoritário, o qual conduziu esforços para reaver o crescimento econômico como um objetivo da gestão central (Cortez, 2019).

De fato, a política tributária também buscava romper com distorções provocadas pela inflação ao buscar mitigar os efeitos negativos sobre a arrecadação dos tributos da União (PAEG, 1965). Alguns tributos criados durante o período, como o ISS (Imposto sobre Serviços), o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) estão presentes até hoje (Gremaud; Vasconcellos; Júnior, 2021). Assim, houve uma maior centralização dos impostos na esfera federal, reduzindo o poder de participação estadual e municipal.

Outra proposta de ajuste diz respeito ao setor bancário e/ou financeiro, os quais eram importantes componentes no fortalecimento do desenvolvimento nacional. O foco era firmar a disponibilidade de crédito e buscar adequar a poupança às necessidades dos interesses a serem alcançados, criando medidas que incentivassem a formação de poupança. Dois destaques foram a criação das ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, que financiou o déficit nas contas por meio de títulos públicos) e a criação do Banco Central (Veloso; Vilella; Giambiagi, 2008).

A inflação corretiva passou a ser aplicada para garantir que as receitas governamentais pudessem estar adequadas, evitando as distorções até então provocadas. Desse modo, as correções monetárias foram ainda mais prezadas em virtude do modo de combate gradualista adotado, evitando um choque mais direto que levaria a uma recessão – na visão de autores da vertente heterodoxa. A partir disso, ocorreu a indexação dos valores monetários, garantindo um espaço em que se não se tinha como enfrentar diretamente a inflação, era necessário pelo menos aprender a conviver com ela (Gremaud; Vasconcellos; Júnior, 2021).

Vale destacar que, a partir das reformas propostas, o interesse central era de aperfeiçoar o sistema bancário e financeiro de modo que estivesse adequado às práticas internacionais. A perspectiva era de um modelo especializado, com base em destinar à instituição a sua respectiva área de atuação, formalizando o novo Sistema Financeiro Nacional (SFN). Então, algumas instituições foram criadas e outras devidamente aprimoradas quanto aos seus objetivos, sendo alguns dos destaques: a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN), do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do mercado de capitais (Giambiagi *et al.*, 2011).

Quanto à política salarial, prezou-se por reajustá-lo baseado nos últimos 24 meses anteriores à data do último reajuste, somado a um componente de perspectiva da meta de inflação do governo para os meses subsequentes. A proposta almejava eliminar excessivos reajustes que estavam acima da produtividade, pressionando a demanda que alimentava o processo inflacionário. Cabe destacar que a margem para negociação com o sindicato ficou fora de questão, tendo em vista que era um regime autoritário, cabendo aos demais agentes econômicos aceitarem as imposições (Lara Resende, 1990).

Aprofundando-se mais acerca da questão salarial, é importante frisar como até mesmo dentro do processo de diagnóstico da inflação os aumentos salariais acima da produtividade foram fatores identificados que auxiliaram a alimentar a inflação. Com o cerceamento dos movimentos sindicais e via leis instituídas, condicionou-se um ambiente propício a desenvolver práticas autoritárias e socializar as perdas ligadas ao poder aquisitivo da população (Horie, 2019).

Assim, configuraram-se no período amplos ajustes e reformas, que certamente produziram efeitos sobre a economia e a sociedade. O próximo tópico destina-se a vislumbrar alguns dos principais efeitos maturados a partir dos instrumentos econômicos balizados por parte dos programadores econômicos nesse período. Vale sublinhar que as orientações dessas políticas foram mais bem vistas aos olhos dos credores e da classe empresarial, principalmente no que diz respeito à eliminação das rigidezes salariais que foram flexibilizadas.

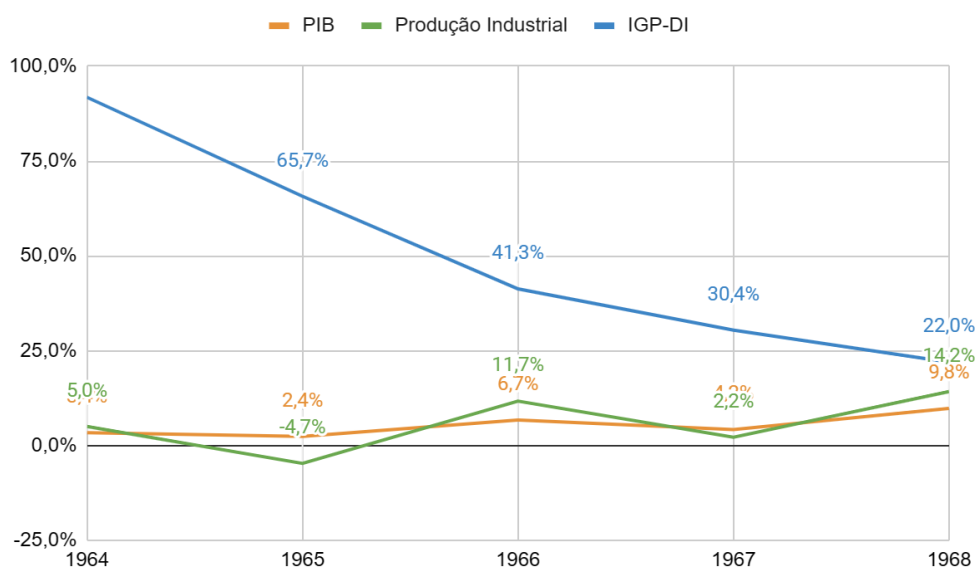
1.4 Efeitos das medidas adotadas no PAEG

O principal fruto das medidas adotadas no PAEG foi a queda dos elevados patamares inflacionários, conseguindo estabilizar a economia – pré-condição para retomada do crescimento. Os indicadores, com foco para o de Índice Geral de Preços de Disponibilidade Interna (IGP-DI), apontaram baixa de 91,8% a.a. em 1964 para 22% no ano de 1968, conseguindo atender a expectativa de combater a inflação sem utilizar tratamentos de choque. Essa ação foi implementada à custa de um modesto crescimento econômico, estando em conformidade com os elementos utilizados para consecução desse objetivo (Gremaud; Vasconcellos; Júnior, 2021).

Porém, vale ressaltar que, ao longo de 1964, as medidas de inflação corretiva garantiram que naquele ano houvesse uma rigidez para queda dos patamares inflacionários. Foram aplicadas correções nas tarifas públicas, reajuste de salários de servidores públicos e de alugueis. Apenas em 1965 ocorreu uma baixa nos indicadores de preços, verificado pelas oscilações nos gastos relativos ao pagamento da energia elétrica pelo setor industrial e da atuação *stop and go* da política creditícia (Lara Resende, 1990).

As metas de queda da inflação eram bastante audaciosas, objetivando alcançar a casa dos 10% em 1967. E houve grande queda entre 1965, 1966 e 1967, de 70%, 25% e 10%, respectivamente (Giambiagi *et al.*, 2011). Pelo gráfico 2, fica claro que não foi algo factível na prática, tendo em vista as oscilações promovidas pela expansão dos agregados monetários (M1) e pelos ajustes corretivos efetivados em 1964.

Gráfico 2 – Comportamento de indicadores selecionados (Brasil – 1964-1968)



Fonte: elaboração com base em Abreu (1990), *apud* Gremaud, Vasconcellos e Júnior (2021, p. 212).

Existem três vias que creditam o êxito da economia brasileira de 1968 a 1973, sob diferentes visões e explicações. Uma delas deriva primordialmente do amplo conjunto de ações implementadas durante a gestão de Castello Branco via PAEG, que levaram a uma alta capacidade ociosa. As reformas aplicadas à estrutura econômica permitiram, na sequência, efeitos benéficos do aparato fiscal, monetário e externo gestados, garantindo o crescimento econômico a taxas elevadas (Velloso; Vilela; Giambiagi, 2008).

Abordando o crescimento econômico médio do país durante o intervalo da implementação do plano, verificou-se crescimento de 4,2% a.a. entre 1964 a 1967, algo considerado modesto para a época (Giambiagi *et al.*, 2011). Há consenso entre os autores de que as políticas creditícias e monetárias oscilaram entre restrições e expansões, ou seja, foram do tipo *stop and go*. Assim, ora a atividade industrial estava em relativa recuperação, ora estava em baixa devido aos cortes de liquidez e disponibilidade de crédito. Em 1965 a indústria cresceu em 11,7%, fruto da capacidade ociosa dos anos anteriores junto aos alívios de liquidez promovidos durante esse ano (Lara Resende, 1990; Lacerda *et al.*, 2000).

Tabela 1 – Síntese dos indicadores macroeconômicos (Brasil)

Indicador	1964-1967 (média)
PIB (% a.a.)	4,2
Inflação	15,5
Investimento	15,5

Fonte: Elaboração com base em Giambiagi *et al.* (2011).

A política fiscal demonstrou êxito ao conseguir reduzir o déficit operacional vista a participação no PIB, saindo de 4,2% em 1963 para 1,6% em 1965. Chegou a níveis ainda mais baixos em 1966, representando 1,1%. O aumento da arrecadação e dos cortes de gastos mostraram-se eficazes para mitigar o déficit no orçamento público. A inserção da prática de financiamento recorrendo à emissão de títulos públicos também agregou aos resultados, cortando emissões monetárias para cobrir os rombos nas contas do governo. Ademais, apesar de conter componentes que diretamente poderiam levar a economia para uma recessão, observou-se que de 1966 em diante ocorreu recuperação no PIB do país (Lara Resende, 1990).

A criação do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e as medidas de financiamento não inflacionário foram outros atributos do plano de ação, modificando as bases institucionais e preparando o terreno para mudanças estruturais. As medidas de especialização nas atividades ligadas ao sistema financeiro permitiram melhor direcionamento do crédito, além da fonte do recurso. Assim, haviam instituições financeiras ligadas ao financiamento de consumo, investimentos de médio e longo prazo (Gremaud; Vasconcellos; Júnior, 2021). Outro destaque é para os fundos parafiscais, como o FGTS, o PIS e o PASEP, medidas consubstanciadas nas reformas fiscais promovidas (Lacerda *et al.*, 2000).

Quanto à política de salários, por meio dos ajustes promovidos na recomposição do salário mínimo médio real, observou-se perda do poder de compra, dado que a expectativa inflacionária do governo (a qual incidia sobre os reajustes) ficou abaixo da inflação efetiva para o período. Anualmente, o índice do poder aquisitivo dos trabalhadores decresceu: em março de 1965 o patamar do indicador já era na casa dos 103, passando para 91 em 1966 e 83 em 1967. As perdas promovidas também foram visíveis na remuneração do setor industrial, com foco na indústria de transformação, provocando uma baixa entre 1964 a 1967, tendência essa declinante que foi acompanhada pelo salário médio da economia (Lara Resende, 1990).

De modo geral, os autores que compõem a revisão bibliográfica deste estudo avaliaram de forma positiva os efeitos derivados da implementação do PAEG, conseguindo ir além de um simples plano de estabilização. As medidas utilizadas garantiram que os efeitos seriam sentidos somente no longo prazo, como no caso das reformas bancárias, fiscais e de comércio exterior.

1.5 Síntese das ações do PAEG dentro de uma perspectiva teórica

Com base nos vários aspectos desta exposição, o propósito do quadro 1 é delimitar determinado instrumento do PAEG em consonância com a equipe econômica do respectivo período, aquilatando se estes estavam em um contexto teórico ortodoxo ou heterodoxo.

Quadro 1 - Instrumentos de política econômica do PAEG e suas demarcações teóricas

Instrumentos	Heterodoxo	Ortodoxo
Combate gradualista da inflação	X	
Inflação pelo lado da demanda (excesso de gastos e expansão dos meios de pagamentos)		X
Manutenção do crescimento e retomada do desenvolvimento	X	
Política salarial restritiva (arrocho salarial)		X
Ampliação do gasto público	X	
Reformas estruturais (institucionais)	X	X
Políticas redistributivas	X	
Política monetária expansionista	X	
Política monetária contracionista		X

Fonte: elaboração própria.

Apesar do plano de ação identificar a causa da inflação como excesso de déficit por parte do setor público e isso pressionar as emissões monetárias (o que levaria a uma ampliação da demanda agregada), o PAEG tinha uma intenção gradualista no combate ao efeito perverso nos níveis de preços. Outro elemento contemplado na cartilha era quanto à retomada do desenvolvimento, apesar do regime militar claramente questionar os excessos de medidas redistributivas utilizadas em governos anteriores. Quanto às reformas estruturais, só é possível na frente teórica identificar um objetivo assumido, qual seja, o saneamento das contas públicas – um típico componente ortodoxo.

Ademais, as políticas expansionistas implementadas, que ampliaram a oferta de moeda da economia como forma de melhorar o pleno emprego dos recursos, eram mais aderentes ao keynesianismo, pois elevaram a capacidade produtiva favorecendo o combate às recessões. Já os neoclássicos apontam que isso provoca apenas distorções nos preços, tendo em vista que a oferta reage aos fatores reais da economia (como um aumento na disponibilidade de recursos), e não fatores monetários (nominais), pois a ampliação dos meios de pagamento pressiona a inflação. Dessa forma, o PAEG, conforme verificado, atuou sob a lógica do *stop and go*, com que não se pode afirmar que foi só contracionista ou só expansionista.

Considerações finais

O objetivo geral neste artigo foi avaliar se as práticas ortodoxas refletiram nos instrumentos econômicos mobilizados por parte das ações do PAEG (1964-67). Verificou-se que, em virtude dos impasses político-econômicos do início da década de 1960, com problemas de ordem estrutural e conjuntural, uma junta militar assumiu o poder. A tarefa, no campo econômico, era de romper os pontos de estrangulamento e cessar os aumentos inflacionários, já que em um regime democrático não foi algo efetivado, provocando perda no poder de compra e desgastes sociais. Para sanar tais impasses, o governo (autoritário) lançou um plano de resposta que ficaria conhecido como PAEG.

Por meio desse regime autoritário, inclusive foram adotadas medidas que, dentro de uma perspectiva democrática, não seriam possíveis. Um dos principais resultados posto em marcha pelo plano foi a resposta a alta e crescente inflação, conseguindo efetivamente derrubá-la em 1965, apesar de não exatamente no montante das metas propostas. Destarte, foi implementada uma ampla reforma institucional que foi uma condição essencial para proporcionar mudanças significativas na economia brasileira, tanto na questão do SFN quanto nos aspectos fiscais e de arrecadação do governo central.

Apesar de ter como objetivo o controle da inflação por meio de práticas gradualistas, isso não foi suficiente para determinar a orientação heterodoxa do plano. Pelo contrário, por meio dos instrumentos utilizados e do diagnóstico de inflação por excesso de demanda, resta claro que uma certa parte dos elementos conduzidos e objetivados constam tanto na teoria ortodoxa quanto na heterodoxa. Desse modo, há certo consenso de que o plano abarcou um pouco de medidas de ambas as vertentes.

Assumindo as estratégicas promovidas pelo plano, observa-se rígido controle no período fiscalmente, monetariamente e cambialmente, com restrição na oferta de moeda e nos gastos públicos, mecanismos próprios da cartilha ortodoxa de estabilização por tratamento de choque. Contudo, o plano partilhava de espaços para os anseios desenvolvimentistas, de superação do atraso econômico e de modernização do parque industrial brasileiro, além dos momentos em que a própria política econômica alternava os rumos de contracionista para expansionista e vice-versa.

Referências

BASTIAN, E. F. O PAEG e o Plano Trienal: Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo. **Estudos Econômicos**, v. 43, n.1, p.139-166, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/SD7xxWqDKJWBDMw6nJYyBTM/?format=pdf&lang=pt1>. Acesso em: 7 fev. 2023.

CORTEZ, M. A. F. **Governo autoritário e política econômica: o caso do PAEG**. 2019. Trabalho de conclusão de curso - Bacharelado em Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

DEPIERI, M. Álvares de L.; PIRES, J. M. Impactos do programa de ação econômica do governo (1964-1967) na indústria de transformação. **Análise Econômica**, v. 39, n. 78, p. 177-206, 2021. DOI: 10.22456/2176-5456.87012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/87012>. Acesso em: 18 fev. 2023.

DOMINGUES, F. S.; FONSECA, P. D. Ignácio Rangel, a correção monetária e o PAEG: recontando a história. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 47, n. 2, p.429-458, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/BSyMhgv8s96wJXxFmN9q79q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2023.

FONSECA, P. C. D. Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart. **Estudos Econômicos**, v. 34, n. 3, p. 587-622, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/wNGCVCO5c7LzMk7jVsMfrDm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2023.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; JÚNIOR, R. T. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

HORIE, L. Salários e distribuição de renda: a política salarial do PAEG. *Leituras de Economia Política*, Campinas, v. 19, n. 2 (29), p. 1-97, 2019.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. London: Macmillan Press; New York: St. Martin's Press, 1936.

LACERDA, A. C de *et al.* **Economia Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2000.

LARA RESENDE, A. A Política Brasileira de Estabilização 1963/68. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 12, n.3, p. 757-806, 1982.

LARA RESENDE, A. Estabilização e Reforma: 1964-1967. **In:** ABREU, M. P. A Ordem do Progresso. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOPES, J. C. ROSSETTI, J. P. **Economia Monetária**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

LOPES, L. M. VASCONCELLOS, M. A. S. **Manual de Macroeconomia Básico e Intermediário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LOUREIRO, F. P. O Plano Trienal no contexto das relações entre Brasil e Estados Unidos (1962-1963). **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 671-691, 2013a.

LOUREIRO, F. P. Relativizando o Leviatã: Empresários e Política Econômica no Governo Jânio Quadros. **Estudos Econômicos**, v. 40, n. 3, p. 561-585, 2010b.

MOURA, A. R. PAEG e Real — dois planos que mudaram a economia brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 3, p. 530-534, 2008.

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. Documentos EPEA – no 1, Rio de Janeiro, 1965.

ROSSETTI, J. P. **Política e Programação Econômicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELLOS, M. A. S. GARCIA, M. E. **Fundamentos de Economia**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

VELOSO, F. A.; VILELLA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma Análise Empírica. **RBE- Revista Brasileira de Economia**, v. 62, n. 2, p. 221–246, 2008.

VILLARINO, L. V. A estrutura e o mercado: uma análise comparativa do Plano Trienal e do PAEG. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 2, p. 372-388, 2016.