

# O PAEG E O PLANO TRIENAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE SUAS POLÍTICAS DE ESTABILIZAÇÃO

Eduardo Figueiredo. Bastian, Professor adjunto – IE/UFRJ - [eduardobastian@ie.ufrj.br](mailto:eduardobastian@ie.ufrj.br)

## Área Temática: Brasil República

### Resumo:

O presente artigo tem por objetivo analisar as políticas de estabilização propostas pelo Plano Trienal (1962) e pelo Plano de Ação Econômica do Governo (1964). Neste tocante, o objetivo é comparar as principais medidas de estabilização propostas pelos dois planos e os resultados alcançados. No caso, pretende-se mostrar que os planos eram muito similares e que as grandes diferenças de desempenho deveram-se à incapacidade do Trienal – em função dos turbulentos contextos interno e externo - de equacionar os problemas do conflito distributivo e do estrangulamento externo.

**Palavras-chave:** políticas de estabilização; Plano Trienal; Paeg.

### Abstract:

This work discusses the stabilization policies implemented by two plans - *Trienal Plan* (1962) and the *Government's Economic Action Plan (Paeg)* of 1964 – in order to compare their main measures and results. It is intended to show that these plans were very similar, so that their performance differences are due to the turbulent internal and external contexts that left Trienal's Plan unable to solve the problems related to the distributive conflict and the external constraint.

### Introdução:

Os primeiros anos da década de 1960 foram, no Brasil, um período de grande turbulência nos campos político e econômico. Na política, o país viveu, entre outras coisas, a renúncia de um presidente e um golpe militar que instaurou uma ditadura que duraria duas décadas. No que tange à economia, por sua vez, o período foi marcado por uma forte elevação nas taxas de inflação, queda das taxas de crescimento e dificuldades no balanço de pagamentos.

Neste contexto de crise, houve, na primeira metade da década, duas importantes tentativas de eliminar as pressões inflacionárias e recolocar o país no caminho do crescimento econômico: o Plano Trienal (dezembro de 1962) e o Plano de Ação Econômica do Governo

(novembro de 1964). Apesar da proximidade das datas entre estes planos, os dois foram, todavia, formulados em contextos políticos muito diversos. O Trienal surgiu durante o governo democrático e de esquerda de João Goulart, enquanto o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) foi formulado no âmbito de uma ditadura de orientação conservadora. No caso, esta diferença de contexto ocorreu porque o Trienal foi o último plano do governo de Goulart antes de sua deposição, enquanto que o Paeg foi o primeiro plano do regime militar implantado após o golpe de abril de 1964.

Outra importante diferença se encontra nos resultados alcançados pelos dois planos. O Trienal fracassou no seu intento de estabilizar a economia e já em seu primeiro ano a taxa de crescimento ficou em 0,6% - contra uma previsão de 7% - e a inflação subiu para quase 80% no Índice Geral de Preços (IGP) dezembro a dezembro, enquanto a expectativa era de que a inflação declinasse. A realidade é que no meio do ano de 1963 os *policy-makers* já tinham abandonado as metas do Plano Trienal. O Paeg, por outro lado, se não foi capaz de atingir as metas de inflação planejadas, obteve resultados muito melhores do que o Trienal. No caso, o plano conseguiu controlar o processo inflacionário (inflação média de 45,5% no período 1964-67 e de 25% em 1967), bem como retomar o crescimento econômico, ainda que a taxas bem mais modestas (4,2% ao ano no período 1964-67) do que as registradas durante o governo de Juscelino Kubischek (1956-61) (GIAMBIAGI et al., 2005, p. 79). Ademais, há uma opinião praticamente generalizada que o Paeg criou as condições internas para que o país experimentasse aquilo que se convencionou chamar de *milagre econômico* (1968-1973).

Ocorre que, apesar das profundas diferenças na orientação política dos governos que implementaram o Trienal e o Paeg e também no desempenho destes planos, há autores que afirmam que, surpreendentemente, os dois planos eram muito parecidos. Falando sobre o Trienal, Sochaczewski (1993) argumentou que “a linha de ação do plano contemplava uma série de reformas e políticas que seriam mais tarde adotadas e implementadas pelo governo militar pós-1964” (SOCHACZEWSKI, 1993, p. 209). Lara Resende apresentou o mesmo tipo de argumentação ao afirmar que “o Paeg era um programa com diagnóstico e estratégia de combate à inflação bastante heterodoxos e, na realidade, muito semelhantes aos encontrados no Plano Trienal de Celso Furtado” (LARA RESENDE, 1982, p. 775). Cardoso (1970) foi ainda mais taxativo ao afirmar que os dois planos eram quase idênticos nas propostas. Segundo ele, “o Paeg *enquanto plano em si* não difere fundamentalmente do Plano Trienal”

(CARDOSO, 1970, p. 181). A diferença fundamental, no caso, estaria nas bases de poder dos governos Goulart e Castello Branco<sup>1</sup> (idem).

Diante desta discussão, o presente artigo tem por objetivo, justamente, comparar estes dois planos e avaliar o quão similares eles foram. Ademais, pretende-se também analisar os fatores que explicam as enormes diferenças de desempenho obtidas pelo Trienal e pelo Paeg. O artigo se concentrará nas políticas de estabilização de curto prazo propostas pelos dois planos, ou seja, as políticas voltadas para o controle da inflação e das contas externas do Brasil. Desta forma, não serão discutidas as reformas estruturais propostas por eles, uma vez que estas visavam dinamizar o crescimento econômico no longo prazo.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das conclusões. A primeira seção apresenta uma resenha das principais medidas de estabilização propostas pelo Plano Trienal, enquanto que a segunda seção é destinada ao Paeg. A terceira seção, por sua vez, consiste em uma análise comparativa entre os dois planos, na qual são apresentadas as semelhanças entre ambos e discutidas as razões que levaram os planos a resultados econômicos tão distintos.

## **1 – As Políticas de Estabilização do Plano Trienal:**

O Plano Trienal foi elaborado em 1962, tendo como perspectiva estabelecer um conjunto de metas para a economia brasileira para o triênio 1963-65. A origem do plano está ligada ao plebiscito que, no início de 1963, definiria se o país retornaria ao presidencialismo ou continuaria no parlamentarismo, sistema implantando em 1961 como solução política para permitir a posse de João Goulart na presidência da República após a renúncia de Jânio Quadros. Neste contexto de plebiscito, João Goulart foi convencido por seus assessores que, para angariar apoio à volta do presidencialismo, seria interessante que ele apresentasse à sociedade um plano com os principais objetivos que pretendia alcançar caso a opção pelo

---

<sup>1</sup> Este ponto também é defendido por Lara Resende (1982), para quem “entre o Plano Trienal e o Paeg, a principal diferença está na distinta configuração de forças políticas existentes em seus momentos”(LARA RESENDE, 1982, p. 802).

presidencialismo saísse vencedora na votação e ele passasse a exercer a presidência com plenos poderes (FURTADO, 1997, p. 238). O Plano Trienal veio a ser exatamente este plano.

O resultado foi um plano que procurou enfrentar os principais problemas que afetavam a economia brasileira no conturbado contexto da época, dentre os quais a inflação crescente, o desequilíbrio no balanço de pagamentos e as cadentes taxas de crescimento. Diante destes dilemas econômicos, o Trienal apresentou, por conseguinte, os seguintes objetivos principais: 1) taxas de crescimento da renda nacional da ordem de 7%; 2) estratégia gradual de combate à inflação, de modo que a inflação de 1963 não excedesse a metade da taxa do ano anterior e que, em 1965, a taxa se aproximasse de 10% ao ano; 3) salários reais crescendo a uma taxa idêntica à taxa de crescimento da produtividade da economia como um todo, bem como os ajustamentos em função do aumento do custo de vida; 4) refinanciamento da dívida externa, a qual – apesar de não ser particularmente grande – estava concentrada no curto e médio-prazos (PLANO TRIENAL, 1962, p. 7-8).

No fundo, a principal ambição do plano era estabilizar a economia sem comprometer o crescimento econômico. Neste tocante, do ponto de vista das medidas de estabilização, objeto principal do presente artigo, voltadas para reverter o processo inflacionário, há alguns aspectos interessantes a destacar. O primeiro deles se refere às causas da inflação. Segundo a visão exposta no Plano Trienal, a inflação brasileira era de demanda e causada especialmente pelos desequilíbrios no setor público. Em particular, os déficits do Governo Federal levariam a um nível excessivo de emissão de papel-moeda, o que, por sua vez, pressionaria os preços para cima (PLANO TRIENAL, 1962, p. 9-10). O combate às pressões inflacionárias demandaria, portanto, medidas tradicionais de contenção de gastos e do crédito. O governo estimava que se o dispêndio potencial do Tesouro Nacional para o ano de 1963 fosse efetivamente materializado, a pressão inflacionária se elevaria para 100%, o que jogaria o país na hiperinflação. Neste sentido, o plano previa o corte de 1/3 destes dispêndios, o que faria o déficit potencial de Cr\$ 774,9 bilhões cair para Cr\$ 300 bilhões<sup>2</sup> (PLANO TRIENAL, 1962, p. 59).

---

<sup>2</sup>Segundo os cálculos realizados na programação financeira para 1963, “esse déficit é compatível com um nível de emissão de papel-moeda que permite reduzir a pressão inflacionária, de forma a que o incremento do nível de preços não supere a metade do observado no ano corrente” (PLANO TRIENAL, 1962, p. 10).

No contexto deste esforço de redução dos desequilíbrios do setor público, cabe destacar a proposta do plano em reduzir progressivamente os subsídios ao consumo dados pelo governo, particularmente os subsídios ao trigo, combustíveis e lubrificantes derivados do petróleo. Segundo cálculos apresentados, o esforço de defesa destes preços teria representado uma perda de recursos financeiros superior a Cr\$ 60 bilhões em 1962 e que poderia chegar a Cr\$ 150 bilhões em 1963 (PLANO TRIENAL, 1962, p. 60). Além disso, a defesa destes preços também não estava colaborando no combate à inflação, pois “as emissões de papel-moeda efetuadas para atender ao pagamento dos subsídios tiveram certamente reflexo inflacionário maior do que o que se procurava evitar” (idem)

Apesar do peso atribuído ao ajuste do setor público, havia também medidas de ordem monetária e creditícia. Na verdade, havia um esquema de programação monetária, o qual estava associado justamente às metas fiscais estabelecidas. Neste contexto, a expansão prevista para os meios de pagamento em 1963 era da ordem de 34%, uma vez que esta expansão seria compatível com uma taxa de crescimento do PIB de 7%, um aumento do nível geral de preços da ordem de 25% e a estabilização da relação dispêndio público sobre o PIB. Da mesma forma, estabeleceu-se que o crédito ao setor privado deveria crescer em montante correspondente à elevação do nível de preços mais o aumento do produto real, de modo que as políticas de redesconto e recolhimento compulsório da Sumoc e as carteiras do Banco do Brasil deveriam ser gerenciadas a partir destes tetos para a expansão (PLANO TRIENAL, 1962, p. 10).

Todavia, há um outro elemento chave em toda a formulação do plano: o papel da capacidade de importar como fator condicionante para a estratégia do Trienal de estabilizar a economia sem prescindir de taxas de crescimento econômico da ordem de 7%. No caso, este fator tinha um peso muito grande, uma vez que a deterioração dos termos de troca e a concentração de compromissos financeiros a curto e médio-prazos tinham reduzido de maneira significativa a capacidade de importar do país no início dos anos 1960. Com isso, diante dos efeitos que uma menor capacidade de importar poderia provocar nas taxas de crescimento, a questão do financiamento externo passou a ser um fator crucial no plano, uma vez que o financiamento externo pode, no curto prazo, expandir a capacidade de importar (PLANO TRIENAL, 1962, p. 20; 66).

As estatísticas e estimativas apresentadas no Trienal mostravam as dificuldades que o Brasil tinha no que tange às suas contas externas. Diante dos déficits em conta-corrente e os pagamentos com amortizações de dívida descontada a entrada de capitais, o país gerou – no biênio 1961-62 - um descoberto a ser refinanciado. Para que todos os compromissos destes dois anos fossem honrados sem que o país tivesse que apelar para novos empréstimos, seria necessário um nível de importações muito menor, o que, seguramente, teria afetado as taxas de crescimento do país. Para o período 1963-65, haveria pagamentos externos vultosos – sob a forma de amortizações e juros – e projeção de déficits em conta-corrente e no balanço de pagamentos<sup>3</sup>

Desta forma, diante deste contexto, os formuladores do Trienal eram taxativos: “torna-se claro que, simplesmente para manter o atual nível de importações, sem o que não será fácil defender a taxa de crescimento da economia, será necessário realizar um forte esforço de refinanciamento da dívida externa” (PLANO TRIENAL, 1962, p. 21-22). O refinanciamento da dívida era, portanto, aspecto crucial do plano.

## **2- As Políticas de Estabilização do Paeg:**

O golpe militar de abril de 1964 depôs João Goulart e instituiu – no dia 15 de abril – o marechal Humberto Castello Branco como presidente do país até 20 de janeiro de 1967. Diante da crise econômica que acometia o país, Castello Branco nomeou Octavio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos para os cargos de ministro da Fazenda e do Planejamento, respectivamente. O Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) seria então lançado oficialmente em novembro de 1964, contendo as principais políticas e reformas pretendidas pela equipe econômica<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Os dados apresentados no Trienal previam pagamentos ao exterior no triênio 1963-65 da ordem de US\$ 1,66 bilhões e estimava déficits em transações correntes que, na soma do referido triênio, chegariam a US\$ 545 milhões (PLANO TRIENAL, 1962, p. 21-22).

<sup>4</sup>No entanto, a verdade é que muitas medidas do Paeg já vinham sendo adotadas desde o primeiro semestre de 1964, ou seja, muito antes de o documento ser lançado. Neste sentido, houve a opção da equipe econômica de ir pondo em prática as políticas antes de divulgar um documento oficial que sistematizasse a estratégia a ser implementada. Neste sentido, novembro de 1964 não é efetivamente o ponto de partida do Paeg.

O diagnóstico sobre as causas da inflação contido no Paeg apontava para três fatores: 1) os déficits públicos; 2) a expansão do crédito às empresas; 3) os aumentos salariais por cima dos ganhos de produtividade. Estes elementos provocariam a expansão dos meios de pagamento, provocando, desta forma, a propagação da inflação.

Não obstante, apesar de identificar estes três elementos como os principais causadores da inflação, o plano entendia, fundamentalmente, que o déficit público era a causa primária das pressões inflacionárias. O desequilíbrio das contas públicas provocaria um desbalanço entre oferta e demanda que, por si só, provocaria o aumento dos preços. Os aumentos salariais seriam já uma resposta a este aumento, funcionando, portanto, como um mecanismo propagador das pressões inflacionárias. Da mesma forma, a expansão do crédito seria uma resposta ao aumento dos salários, posto que, na ausência de aumentos na oferta de crédito, boa parte do sistema produtivo seria condenado à insolvência (PAEG, 1964, p. 28-29). Assim, em síntese, a leitura do documento permite a interpretação de que a inflação seria de demanda – causada pelos déficits públicos – e seria realimentada por fatores ligados ao conflito distributivo, os quais contribuiriam para gerar uma espiral inflacionária.

Apesar dos altos índices de inflação registrados, o programa não recomendava, contudo, um tratamento de choque para resolver o problema. Segundo o documento oficial, o programa tinha a intenção de retomar o desenvolvimento, de modo que a política anti-inflacionária não poderia ameaçar a propensão a investir da economia e, tampouco, provocar a insolvência do setor empresarial (PAEG, 1964, p. 33). Uma estratégia radical de combate à inflação passaria pela eliminação quase total dos déficits públicos, de modo que seria necessário um corte substancial nos investimentos públicos, o que, necessariamente, teria efeitos sobre o crescimento econômico do país. Além disso, um tratamento de choque traria aumento do desemprego e demandaria o congelamento geral dos salários, o que seria socialmente indesejável. Por fim, o programa apontava a necessidade de uma *inflação corretiva* através da liberação de alguns preços da economia que estavam controlados, o que, na prática, condenaria uma estratégia de choque ao fracasso, uma vez que, logo de início, os preços subiriam em função da inflação corretiva (*idem*).

Diante deste contexto, o plano previa uma estratégia gradualista de combate à inflação, onde as metas sugeridas para os anos vindouros eram de 25% em 1965 e 10% em 1966. Para

atingir este propósito, o plano estabelecia diretrizes para as políticas fiscal, monetária e creditícia e também para a política salarial.

Do ponto de vista das medidas na área fiscal, o governo previa redução dos gastos públicos e aumento de receitas. Na parte dos gastos, ficava estabelecido que a União deveria cortar despesas não-prioritárias, corrigir os déficits de autarquias e de sociedades de economia mista. Quanto às receitas, estimavam-se aumentos em função da expectativa de recuperação nas taxas de crescimento econômico. No entanto, o ponto principal seria resultado da reforma tributária que, entre outras coisas, estabelecia o aumento da base de incidência do imposto de renda e a ampliação dos impostos indiretos. Por fim, um elemento fundamental na esfera fiscal era o reestabelecimento do mercado de títulos públicos. Ao eliminar a lei da usura – que fixava um teto de 10% para a taxa de juros nominal – e lançar as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), títulos cujo valor era defendido da desvalorização monetária causada pela inflação, o governo criaria novamente demanda para os títulos públicos, encontrando, por conseguinte, uma forma não inflacionária de financiar os seus déficits (PAEG, 196, p. 34; 53-55; 77-80).

Para o ano de 1964 que estava se encerrando, o governo previa um déficit de Cr\$ 1247 bilhões. Apesar do valor elevado, o documento salientava que em março de 1964, ainda no governo Goulart, a previsão do déficit do Tesouro era de Cr\$ 2001 bilhões, de maneira que o novo governo teria o mérito de ter reduzido substancialmente o déficit potencial para o ano em questão. Quanto a 1965, a previsão era um déficit da ordem de Cr\$ 698 bilhões, o que, apesar de corresponder a um valor elevado, significava uma redução da razão déficit/PIB para 2,8% c, uma vez que em 1964 esta relação estava em 4%. Concluíam os *policy-makers* do Paeg que esta redução sinalizava um menor impacto sobre a inflação dos déficits governamentais (PAEG, 1964, p. 53-56).

Na parte referente às políticas monetária e creditícia, o programa apontava duas diretrizes para evitar a expansão monetária excessiva: 1) redução dos déficits governamentais para evitar que as Autoridades Monetárias sejam passivamente obrigadas a emitir moeda; 2) controle do crédito ao setor privado (Paeg, 1964: 64). Neste tocante, cabe destacar uma dificuldade que surge em um contexto de inflação de custos: “deflagrada uma alta de custos de produção, ou as Autoridades Monetárias expandem seus empréstimos, ou condenam a economia a uma depressão, por falta de liquidez real”(PAEG, 1964, p. 63). Desta forma,



havia a necessidade de controlar o crédito, sem, no entanto, provocar escassez de liquidez. Para tanto, definiu-se que os tetos globais de crédito às empresas deveriam ser reajustados proporcionalmente ao crescimento do Produto Nacional a preços correntes ou, alternativamente, ao crescimento do total dos meios de pagamento (PAEG, 1964, p. 34).

Quanto à política salarial, o princípio fundamental era que os salários reais só podem ser elevados pelo aumento da produtividade e aceleração do desenvolvimento, de modo que – no bojo do esforço de contenção do processo inflacionário – as medidas nesta área visavam eliminar a instabilidade dos salários reais sem, todavia, elevar a média dos mesmos (PAEG, 1964, p. 34). Havia ainda a percepção de que os reajustes salariais realimentavam o processo inflacionário, colocando em movimento, portanto, a chamada espiral inflacionária<sup>5</sup>.

Diante deste cenário, o governo decidiu criar uma regra salarial que eliminasse este mecanismo de realimentação da inflação, sem, no entanto, provocar um arrocho excessivo como aquele que seria obtido com um congelamento geral de salários. No caso, o critério estabelecido na referida regra foi o de tentar garantir para o período em que vigorasse a nova remuneração, “um salário real médio equivalente à média dos salários reais auferidos nos dois últimos anos, acrescida de uma porcentagem adicional correspondente ao incremento da produtividade” (PAEG, 1964, p. 84). Com isso, ao tentar reconstituir a média do salário acrescida do aumento de produtividade, não se repunha integralmente o poder aquisitivo do salário que vigorava após a última revisão que este sofreu. Este mecanismo quebraria a dinâmica da espiral inflacionária.

Por fim, há que se mencionar as medidas voltadas para enfrentar o problema das contas externas. No que concerne à política cambial, foram tomadas medidas no sentido de um maior *realismo cambial*, como, por exemplo, a revogação de subsídios a determinadas operações. No entanto, o documento do Paeg apontava a unificação das diferentes taxas cambiais em um mercado unificado, livre e flexível como a prioridade principal para esta política (PAEG, 1964, p. 48).

Do ponto de vista do endividamento externo, por sua vez, a preocupação principal dizia respeito à obtenção de fontes de financiamento externo. Neste quesito, o documento apontava

---

<sup>5</sup>Um dos princípios básicos estabelecidos na política salarial do Paeg era “impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário” (PAEG, 1964, p. 83).

que o principal problema não era o tamanho da dívida externa, mas sim o fato de 48% de seus encargos estarem concentrados nos anos de 1964 e 1965. Diante deste contexto, o documento enaltecia os esforços de renegociação da dívida externa que vinham sendo feitos desde o início do governo de Castello Branco no primeiro semestre de 1964, apontando para o sucesso das missões junto aos credores norte-americanos, europeus e aos japoneses. Por sinal, no que concerne às relações com investidores estrangeiros, o Paeg apontava para os benefícios do capital forâneo no esforço de desenvolvimento de países atrasados, uma vez que, além de aumentar a capacidade de importar do país, este também teria efeitos na produtividade da economia a partir de transferências de tecnologia. Desta forma, o programa propunha uma nova Lei de Remessa de Lucros que retirasse controles sobre o movimento de capital estrangeiro e facilitasse a atração destes capitais (PAEG, 1964, p. 134-144).

### 3 - Trienal vs Paeg: análise comparativa

A apresentação das principais propostas de estabilização do Trienal e do Paeg já fornece um panorama inicial acerca das semelhanças e diferenças entre ambos. No entanto, a análise da questão se torna mais simples a partir de um quadro-resumo (tabela 1) que sintetize as principais características dos dois planos.

**Tabela 1 - Políticas de Estabilização: Trienal vs Paeg**

	<b>Trienal</b>	<b>Paeg</b>
<b>Diagnóstico da Inflação</b>	Inflação de demanda causada por déficits públicos	Inflação de demanda causada por déficits públicos e inflação de custos causada por aumentos salariais
<b>Inflação Corretiva</b>	Sim	Sim
<b>Política Fiscal</b>	Contenção dos gastos públicos	Contenção dos gastos públicos
<b>Política Monetária</b>	Controle sobre a expansão monetária e do crédito	Controle sobre a expansão monetária e do crédito
<b>Política Salarial</b>	Os salários devem crescer juntamente com a produtividade. Nenhuma regra salarial	Os salários devem crescer juntamente com a produtividade. Estabelecimento de uma regra salarial

Fonte: Elaboração Própria

A partir do quadro, pode-se perceber um grau de similaridade impressionante entre o Plano Trienal e o Paeg. Ambos os planos apontaram para a necessidade de uma inflação corretiva prévia ao esforço de estabilização. Em função desta inflação corretiva e dos altos custos sobre as taxas de crescimento e desemprego, a opção de um tratamento de choque contra a inflação foi descartado nos dois casos. Desta forma, os dois planos basearam-se em uma estratégia gradualista de estabilização, onde, por sinal, a expectativa em ambos os planos era que a taxa de inflação convergisse para 10% no último ano de vigência do plano. Nota-se, ademais, que as políticas fiscal e monetária/creditícia seguiam a mesma orientação (contracionista) no Trienal e no Paeg.

A similaridade das políticas e a precedência temporal do Trienal sobre o Paeg sugerem que o primeiro influenciou o segundo<sup>6</sup>. Este fato seria surpreendente, posto que os planos foram formulados por governos de orientação ideológica muito distinta, sendo que, adicionalmente, o governo de Castello Branco teve origem em um golpe militar que depôs o governo de João Goulart.

No tocante a esta questão, Mário Henrique Simonsen, um dos colaboradores do Paeg, reconhece que houve uma certa influência do Trienal no que diz respeito à opção do Paeg por uma estratégia gradualista de combate à inflação: “é interessante salientar que essa mesma metodologia havia sido proposta um ano e meio antes pelo Plano Trienal do governo Goulart”(SIMONSEN, 1970, p. 10). Contudo, Simonsen (1970) aponta para uma diferença fundamental entre os planos: a política salarial. De fato, enquanto o Trienal não incluía os salários nas causas da inflação, o Paeg atribuía aos aumentos salariais um peso importante na realimentação inflacionária e estabelecia uma regra que permitisse a contenção dos aumentos salariais. Para Simonsen, este ponto de distinção é crucial, uma vez que, segundo ele, “no caso do Paeg a proposta gradualista assumia ares de seriedade desconhecidos no Plano Trienal. Este último se propunha ao combate à inflação mas se recusava a estabelecer qualquer restrição de política salarial<sup>7</sup>”(idem).

---

<sup>6</sup> Cabe destacar que, segundo Roberto Campos, o Programa de Estabilização Monetária de 1958 foi o precursor do Programa de Ação do Governo Parlamentarista (1961), do Plano Trienal e do Paeg (CAMPOS, 1994, p. 344)

<sup>7</sup> Lara Resende (1982) também afirma que a política salarial foi o principal ponto de distinção entre o Plano Trienal e o Paeg.

O ponto levantado por Simonsen é interessante e traz à tona uma outra discussão relevante: por que planos tão similares obtiveram desempenho tão distinto? Seria a política salarial do Paeg razão suficiente para explicar estas diferenças? A resposta a esta pergunta está no contexto político interno e, além disso, nas relações internacionais, com destaque aqui para o tratamento diferenciado dado pelos norte-americanos ao governo Castello Branco em detrimento do governo de João Goulart. Estes dois aspectos merecem uma discussão pormenorizada.

No que tange ao contexto político, o primeiro elemento a destacar remete às especificidades do governo de João Goulart. O passado de Goulart vinculado aos trabalhadores e a Getúlio Vargas encorajava os sindicatos e movimentos sociais em suas reivindicações. De fato, a ascensão ao poder de um político simpático às causas destes grupos criava neles a confiança de que este seria um governo atento aos seus anseios e à agenda de reformas por eles demandada. Por outro lado, este mesmo passado causava grandes preocupações nos setores mais conservadores, os quais não toleravam reformas progressistas e políticas lenientes com os sindicatos e, além disso, reivindicavam um esforço amplo de contenção das pressões inflacionárias.

Diante de uma propensão ao golpismo por parte dos conservadores – o qual já vinha desde os anos 1950 - e, ademais, de um contexto internacional de Guerra Fria intensificado nas Américas pela Revolução Cubana de 1959, esta polarização criava para o governo Goulart um cenário político de grande instabilidade. Este cenário era ainda mais problemático se levarmos em conta que o contexto econômico também era desfavorável em função das taxas de inflação em alta e das taxas de crescimento em baixa.

A partir desta conjuntura complexa, Goulart procurou, inicialmente, contemporizar. O Trienal combinava propostas de estabilização ortodoxas para agradar os setores nacionais conservadores e os credores internacionais, bem como reformas de base para atender às reivindicações dos segmentos progressistas. A estratégia de legitimação através da conciliação de interesses conflitantes acabou, todavia, não dando certo. As concessões feitas aos diferentes grupos nunca lhes pareciam suficientes: ambos os grupos queriam uma tomada de posição mais contundente do presidente na direção por eles almejada, situação que era amplificada pela postura agitadora de alguns políticos como o udenista Carlos Lacerda de um lado e o petebista Leonel Brizola do outro. Desta forma, como sugerem Melo et. al. (2009), o

clima que prevaleceu durante todo o mandato presidencialista de Goulart foi caracterizado por pequenas conspirações por todos os lados (MELO et al., 2009, p. 96).

A impossibilidade de conciliar as demandas dos diferentes grupos ficou clara no contexto das políticas de estabilização. No começo de 1963, o governo estava efetivamente comprometido com as políticas de combate à inflação programadas pelo Plano Trienal. De imediato, houve a suspensão dos subsídios ao consumo, o estabelecimento de limites para a expansão do crédito bancário e a adoção de uma política cambial realista. Além disso, do ponto de vista da política salarial, o aumento sugerido para o funcionalismo foi de 40%, valor que não repunha integralmente a inflação passada e era também inferior aos reajustes que vinham sendo realizados no setor privado (MACEDO, 1970, p. 61-62).

Todavia, nos três primeiros meses de 1963, a inflação chegou a 16%, ou seja, mais da metade da inflação planejada para todo o ano. A razão para tal avanço dos preços foi justamente a política de *realismo cambial* que desvalorizou a taxa oficial de câmbio em 30%, bem como a recomposição das tarifas de serviços públicos, o reajuste dos bens de consumo antes subsidiados e a elevação de 56,25% no salário mínimo (MACEDO, 1970, p. 62; MELO et al., 2009, p. 95).

Diante deste contexto de inflação em alta, os sindicatos reclamaram por aumentos salariais maiores. O governo até tentou resistir, mas o Congresso aprovou em maio um aumento de 70% para o funcionalismo (contra os 40% previstos), o qual acabou sendo acatado pelo governo federal. Desta forma, “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., 2009: 102). Por sua vez, a pressão de custos provocou a queda da liquidez do setor privado que também passou a pressionar pela expansão monetária. Conforme coloca Macedo (1970), não era possível isolar os trabalhadores da luta anti-inflacionária, de modo que, ao tentar fazê-lo, o governo ficou impossibilitado de resistir às pressões das demais classes que demandavam expansão monetária (MACEDO, 1970, p. 64).

O resultado desta combinação de fatores foi o não cumprimento das metas para o déficit público e, tampouco, as metas para a expansão do crédito. Como demonstrado por Sochaczewski (1993), o déficit público esteve dentro do planejado apenas no primeiro semestre, mas acabou voltando a exceder as previsões no terceiro trimestre em função do

aumento de 70% concedido ao funcionalismo<sup>8</sup>. Além disso, no que diz respeito ao crédito, merece destaque a dificuldade em controlar o Banco do Brasil, o qual expandiu fortemente as suas operações durante todo o primeiro semestre de 1963 (SOCHACZEWSKI, 1993, p. 212). Diante da perda de controle sobre a inflação e das dificuldades externas<sup>9</sup>, o ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, renunciou ao posto em junho. Com isso, diante do fracasso no atingimento dos objetivos no primeiro semestre e da saída de San Tiago Dantas, é possível dizer que, no meio do ano de 1963 o Trienal já tinha sido abandonado. Entre outras coisas, o orçamento de 1964 enviado ao Congresso ignorava as metas previstas pelo plano.

O fracasso do Trienal não significou, todavia, uma renúncia imediata em relação ao intento de estabilizar os preços. Como sucessor de San Thiago Dantas, Goulart indicou Carvalho Pinto, político paulista simpático à políticas de estabilização ortodoxas. Apenas quando Carvalho Pinto deixou o governo, no final de 1963, é que Goulart explicitamente optou pela heterodoxia. Neste momento, ele indicou para a pasta da Fazenda Ney Galvão, um político gaúcho de pouca expressão nacional. Esta escolha sinalizou o desejo de Goulart de controlar mais de perto os rumos da política econômica (FONSECA, 2004, p. 616).

De fato, após o fracasso do Trienal, Goulart foi gradativamente desistindo de sua tentativa de ganhar a adesão dos segmentos conservadores, aproximando-se, com isso, dos grupos que constituíam a sua base política original. Como coloca Fonseca (2004), “Goulart parecia cansado das tentativas infrutíferas de buscar aceitação e credibilidade por meio de medidas restritivas, demoradas para surtir efeitos positivos, mas rápidas para afastá-lo de sua base política” (FONSECA, 2004, p. 617). Esta opção acirrou os ânimos e inflamou os setores golpistas que acusavam o presidente de querer formar uma *República Sindicalista*. A fase final do governo Goulart (dezembro de 1963 – abril de 1964) é marcada por uma crescente radicalização e por uma sinalização do presidente de que se decidira definitivamente pela esquerda. Desgostosos com o quadro, os setores que tinham pretensões golpistas ganham a adesão de conservadores moderados e, igualmente, do governo norte-americano que já vinha

---

<sup>8</sup> No primeiro semestre, a variação dos empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado foi Cr\$ milhões superior ao previsto. Quanto ao déficit do Tesouro, as metas do governo foram cumpridas apenas no segundo trimestre, quando o valor efetivo foi, inclusive, inferior ao previsto em Cr\$ 800 mil. No terceiro trimestre, o valor efetivo excedeu o previsto em Cr\$ 65,4 milhões e, no resultado agregado do ano, o valor efetivo superou o previsto em Cr\$ 204,7 milhões. (SOCHACZEWSKI, 1993, p. 213).

<sup>9</sup> As dificuldades no *front* externo serão abordadas mais adiante.

acompanhando com receio o desenrolar dos acontecimentos no Brasil. O desfecho deste processo é o golpe militar deflagrado em abril de 1964.

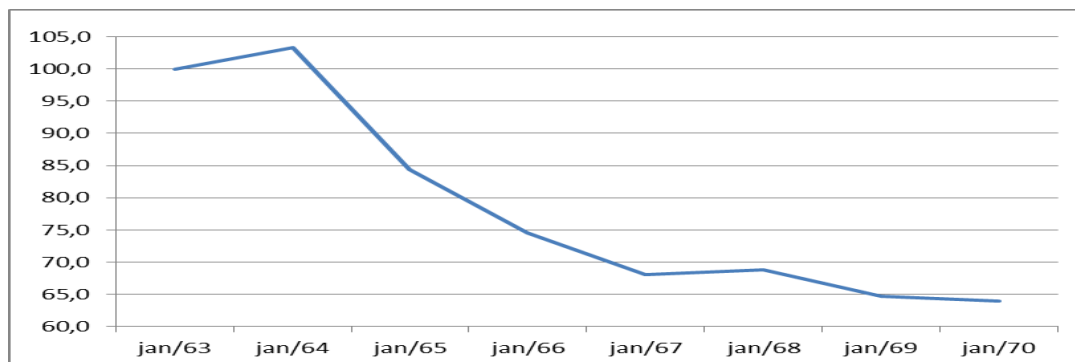
A gestão da política econômica por parte do governo Castello Branco enfrentou um clima muito menos turbulento, uma vez que as limitações políticas que João Goulart sofria não estavam presentes no caso dos militares. Primeiramente, o fato de o país estar em uma ditadura em 1964 dava aos governantes uma capacidade de ação muito maior, posto que segmentos descontentes não teriam a liberdade de expressar a sua insatisfação como ocorre em sociedades democráticas. Em segundo lugar, diferentemente do que ocorrera com Goulart, o governo Castello Branco não tinha nenhuma vinculação com os sindicatos e, portanto, não possuía qualquer receio em adotar uma política de arrocho salarial<sup>10</sup>. Falando sobre este conturbado período de meados da década de 1960, Moniz Bandeira afirmou que “a crise econômica atingira um ponto que impunha uma definição de classe... a questão consistia em saber de que lado se cortaria a carne” (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 212). Neste contexto de polarização, os vitoriosos no golpe de 1964 tinham muita clareza acerca do lado em que estavam e quais eram as suas bases de legitimação.

Com isso, a dupla Campos-Bulhões acrescentou nas políticas de estabilização do Paeg um elemento que não estava presente no Trienal: a compressão dos salários através da lei salarial. A inclusão deste item, o principal ponto de diferença entre ambos, acabou tendo um papel crucial nos diferentes resultados alcançados pelos dois planos. No caso, a regra salarial do Paeg, ao impedir o repasse da inflação para os salários nominais, quebrava a dinâmica da espiral inflacionária, viabilizando a adoção das medidas de inflação corretiva e, além disso, criando um contexto em que as políticas monetária e fiscal contracionistas poderiam ter maior sucesso no processo de estabilização (MELO et al., 2009, p. 102). Assim, o governo militar utilizou o seu poder de repressão para solucionar o impasse distributivo através da redução da parcela salarial na renda (LARA RESENDE, 1982, p. 802). Esta redução salarial pode ser vista no gráfico 1, o qual apresenta a evolução do salário mínimo real na cidade do Rio de Janeiro.

---

10 Como sugerem Melo et al. (2009), “o compromisso assumido com a classe trabalhadora de melhorar suas condições de vida impedia uma política de arrocho salarial, como a praticada posteriormente pelos governos militares como forma de combate à inflação”(MELO et. al. 2009, p. 104).

**Gráfico 1 - Índice de salário mínimo real na cidade do Rio de Janeiro no mês de reajuste (deflator: índice de custo de vida - RJ)**



Fonte: Elaboração própria baseada em Lara Resende (1982)

A contenção dos salários é, portanto, a variável que explica o porquê de as medidas de inflação corretiva adotadas pela equipe econômica em 1964 não terem tido os mesmos efeitos inflacionários que as medidas de inflação corretiva adotadas em 1963 acabaram por ter e que, em boa medida, foram responsáveis pelo fracasso do Trienal. Conforme visto anteriormente, o forte crescimento da inflação verificado no primeiro trimestre de 1963 impulsionou as demandas dos trabalhadores por aumentos salariais acima dos 40 % previstos e, com a aprovação do aumento de 70%, a inflação saiu de vez do controle e a estratégia de estabilização do Trienal acabou sucumbindo de maneira precoce.

O impacto da inflação corretiva como detonador do processo de espiral inflacionária em 1963 e a impossibilidade política de o governo Goulart apelar para o arrocho salarial levam, naturalmente, ao questionamento se não teria sido melhor para Goulart não ter adotado estas medidas no início de seu governo. Neste contexto, há algumas evidências que sugerem nesta direção. Analisando as exportações brasileiras entre 1961-63, Malan (1984) observou que 3 entre 4 dólares obtidos nas exportações dependiam de cinco produtos (café, cacau, algodão, açúcar e minério de ferro) e que, “para estes produtos, uma desvalorização cambial teria um efeito muito pequeno em termos de elevar a receita total em dólares” (MALAN, 1984, p. 100). Em outras palavras, a política de realismo cambial não era muito promissora no que concerne ao seu objetivo de elevar as exportações brasileiras.

O segundo ponto remete à desejabilidade das medidas de inflação corretiva. Adotar medidas de desvalorização cambial e realismo tarifário em uma economia com grande conflito distributivo e em um contexto de inflação alta e ascendente era, no mínimo, uma temeridade. Os riscos de que esta opção detonasse uma espiral inflacionária era muito grande,



o que, por sinal, acabou efetivamente ocorrendo. O pior é que, com a disparada da inflação, a desvalorização nominal acabou não resultando em uma desvalorização real da taxa de câmbio, de modo que a medida foi inócua.

O problema era que a adoção de medidas de realismo cambial fazia parte do pacote de ajustes do Fundo Monetário Internacional e, como o governo brasileiro, necessitava negociar com a instituição, achou-se por bem incluir estas medidas. Desta maneira, se não era possível conter os salários devido à pressão dos sindicatos, também era difícil abdicar das medidas de inflação corretiva. Assim, no esforço de conciliar interesses divergentes, o Plano Trienal acabou incorporando uma combinação inconsistente de inflação corretiva e ausência de medidas de contenção de salários, o que inviabilizava qualquer chance de sucesso das medidas de combate à inflação.

Todavia, além da sua incapacidade de equacionar o problema do conflito distributivo, o Plano Trienal sucumbiu a outro problema: o estrangulamento externo. No caso, conforme visto anteriormente, a situação das contas externas brasileiras em fins de 1962 e início de 1963 era extremamente problemática e, como os próprios formuladores do Plano Trienal reconheciam, a retomada do crescimento econômico passava necessariamente pela obtenção de novos empréstimos e reescalonamento das dívidas antigas com os credores.

Segundo as contas apresentadas no plano, a estimativa era que, para manter a capacidade de importar do país, seria necessário US\$ 1,5 bilhão no triênio 1963-65. Na ausência destes recursos, havia duas saídas apenas para tentar minimizar os problemas nas contas externas: 1) desvalorizar a taxa de câmbio, o que impactaria na inflação; 2) contrair a economia, de modo a reduzir a absorção doméstica e, com isso, gerar saldos comerciais. Assim, na ausência de ajuda externa, qualquer um dos caminhos escolhidos implicaria no abandono do intento de promover a estabilidade de preços sem renunciar ao crescimento econômico.

Diante deste quadro, o ministro da Fazenda San Tiago Dantas viajou em março de 1963 aos Estados Unidos para negociar uma nova ajuda externa e para reescalonar com os credores internacionais a dívida do país. Em particular, a missão brasileira pretendia alcançar três objetivos: “liberação de US\$ 153 milhões do Eximbank e da Aid; novos empréstimos montando a US\$ 150 milhões do Eximbank, US\$ 200 milhões da Aid e US\$ 140 milhões da

PL 480 (trigo) e reescalonamento dos pagamentos vincendos em 1963/64” (SOCHACZEWSKI, 1993, p. 218). Dantas viajou levando o Plano Trienal como trunfo nas negociações e consciente da importância da viagem para o sucesso do plano.

O problema é que os norte-americanos não estavam dispostos a dar a ajuda que o Brasil solicitava e necessitava. A instrução de Lincoln Gordon, embaixador dos Estados Unidos no Brasil à época, era de colaborar com os brasileiros, mas manter a *rédea curta*, o que, na prática, significava fornecer recursos de maneira condicionada e, ademais, possuir a flexibilidade de retirar esta ajuda se necessário (GORDON, 2003, p. 334-335) Os norte-americanos tinham desconfianças em relação aos rumos que Goulart iria tomar e tinham temores que o Brasil se tornasse uma nova Cuba. Desde o governo de Jânio Quadros, o Brasil passou a seguir a chamada *política externa independente*. Desta forma, o país não se alinhou com os Estados Unidos na proporção em que Washington gostaria, como, por exemplo, na reunião de Punta del Este quando o Brasil se absteve na votação que expulsou Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ademais, os norte-americanos também não viam com bons olhos a aproximação comercial do Brasil com os países do bloco socialista.

No entanto, apesar de todos estes problemas no que se refere ao contexto da Guerra Fria, o ponto mais problemático para a missão de San Tiago Dantas em 1963 dizia respeito à encampação das empresas norte-americanas. Mais precisamente, o problema dizia respeito à encampação no Brasil da American & Foreign Power (AMFORP) e de uma subsidiária da International Telephone & Telegraph Company (ITT) que fora desapropriada por Leonel Brizola no seu período como governador do Rio Grande do Sul. Os norte-americanos exigiam que os brasileiros comprassem as empresas e pagassem o *preço justo* por elas<sup>11</sup>. Desta forma, a obtenção de ajuda norte-americana estava fortemente condicionada à resolução do caso AMFORP.

A partir destes vários elementos complicadores presentes no contexto da missão brasileira, as condições estabelecidas no acordo final firmado entre Brasil e Estados Unidos (acordo Dantas-Bell) foram duras e decepcionantes do ponto de vista das pretensões brasileiras: os norte-americanos pediram muito e ofereceram pouco. Este resultado final do

---

<sup>11</sup> Segundo Ribeiro (2006), John Kennedy estava sob pressão em função do lobby da ITT para pressionar os brasileiros (RIBEIRO, 2006, p. 177-179). Ademais, vigorava naquele momento a emenda Hickenlooper que vetava a concessão de ajuda a países que expropriassem companhias americanas (RIBEIRO, 2006, p. 176-177).

acordo dava algum fôlego, mas não resolvia o estrangulamento externo brasileiro: “Dantas pretendia desembarcar no Rio de Janeiro possuindo recursos suficientes para bancar cambialmente o Plano Trienal até 1965 e agora ele não tinha compromisso definitivo nem mesmo para fazer face ao ano que corria” (RIBEIRO, 2006, p. 200).

Ao mesmo tempo, o resultado obtido e a necessidade de retomar o processo de compra das empresas americanas poderiam inflamar o já turbulento contexto político interno. Em suas memórias, Roberto Campos (1994) relata que advertiu os americanos que – do ponto de vista do clima político prevalecente no Brasil à época – as únicas formas de San Tiago Dantas sair fortalecido da missão brasileira a Washington seriam as posições extremas. Noutras palavras, a solução passava ou por uma ruptura de negociações que canalizaria o apoio dos segmentos nacionalistas ou uma grande vitória externa que demonstrasse claramente o apoio internacional (CAMPOS, 1994, p. 514). Todavia, o acordo firmado com Bell era justamente um caso intermediário e, como tal, poderia ter efeitos políticos desastrosos.

As repercussões do acordo Dantas-Bell comprovaram os temores de Campos: a recepção foi péssima nos círculos da esquerda brasileira<sup>12</sup> e, entre outras coisas, gerou uma acalorada discussão sobre o preço que se deveria pagar pela AMFORP. O resultado desta contenda foi a interrupção das negociações e o estabelecimento de uma comissão para avaliar o real valor da empresa. No bojo deste processo, o ministro San Tiago Dantas ficou extremamente enfraquecido e veio a sair do governo em junho daquele ano. Apesar de o fracasso das negociações em Washington não ter sido a causa única da queda de Dantas, é razoável afirmar que este foi o fator fundamental que levou à sua saída do governo.

As consequências da saída de Dantas foram muito ruins: os norte-americanos perderam de vez a confiança no governo brasileiro, uma vez que, após ter representado o Brasil nas negociações de março e ter apresentado garantias de que o país seguiria o programa de estabilização do Trienal, Dantas deixava o ministério apenas três meses depois de concluídas as negociações. A partir deste ponto, os créditos negociados por Dantas que dependiam da continuidade do plano de estabilização ficaram congelados e as perspectivas de obtenção de nova ajuda externa se tornaram ainda mais remotas. Na ausência de recursos externos, as opções eram desvalorizar a taxa de câmbio ou contrair a economia em função da menor

---

<sup>12</sup> Brizola chegou a classificá-lo como *crime de lesa-pátria* (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 219).

capacidade de importar. Diante do quadro inflacionário já deteriorado, não era possível recorrer a novas desvalorizações cambiais<sup>13</sup>. Com isso, o crescimento quase zero registrado em 1963 ajudou a melhorar o saldo em transações correntes, o qual registrou um déficit inferior ao dos dois anos anteriores. Ainda assim, o balanço de pagamentos do país fechou com déficit em 1963, o qual foi financiado através da perda de reservas em ouro e da contratação de empréstimos – em termos desfavoráveis – com bancos privados<sup>14</sup> (MALAN, 1984, p. 104)

Quando o novo governo assumiu em 1964, a situação das contas externas era, portanto, tão ou mais dramática do que no ano anterior. No entanto, os norte-americanos eram simpáticos ao regime militar que ascendeu ao poder após o golpe militar de abril. Ribeiro (2006) relata com detalhes a boa vontade do governo dos Estados Unidos com o governo incumbente e a massiva ajuda fornecida ao Brasil para impedir que o novo regime sucumbisse economicamente. De imediato, os brasileiros receberam um empréstimo de US\$ 50 milhões de dólares, o qual, contudo, estava condicionado à resolução do caso AMFORP. No ano de 1964, credores privados americanos prorrogaram dívidas brasileiras da ordem de US\$ 56 milhões<sup>15</sup> (RIBEIRO, 2006, p. 297-302). Ao longo do ano de 1964 e 1965, houve um grande esforço da Usaid de mobilizar recursos e ajuda para viabilizar um bom desempenho da economia brasileira. Em 1965, a ajuda externa ao Brasil somou US\$ 650 milhões, o que equivalia a 3% do PIB brasileiro do ano anterior. Deste montante, 250 milhões vieram da Usaid e do Eximbank, 100 milhões foram concedidos pelo Banco Mundial e 75 milhões partiram do Banco Interamericano de Desenvolvimento (RIBEIRO, 2006, p. 302). Segundo

---

<sup>13</sup> A última desvalorização oficial do cruzeiro ocorrera em abril de 1963. Como ao longo do ano a taxa de câmbio real permaneceu valorizada em função da alta inflação doméstica, o governo tentou, em novembro daquele ano, compensar as perdas dos exportadores através da Instrução 258 da SUMOC, a qual introduziu um sistema de bonificação aos exportadores (FONSECA, 2004, p. 617).

<sup>14</sup> Este fato mostra a importância de restrição externa na questão da estabilização: na ausência de financiamento externo, o governo seria obrigado a desvalorizar o câmbio, o que teria efeitos inflacionários. Caso não desvalorizasse, teria que experimentar os efeitos recessivos da menor capacidade importar.

<sup>15</sup> A facilidade com que os recursos eram obtidos fica patente no depoimento de Casimiro Ribeiro, membro da primeira diretoria do Banco Central do Brasil, sobre as negociações com o FMI no início do governo Castelo Branco. Relata Casimiro Ribeiro (1990): "Não foi difícil negociar com o FMI – eu fui o chefe da missão que negociou. Eles concordaram com o nosso plano. Não foi plano, como dizem que o FMI impôs um plano ao Brasil. Nosso plano foi aprovado. Bulhões e Roberto Campos não foram a Washington, como vão os ministros agora, toda hora, conversar para levar um ‘não’. Eles não foram. Quem foi fui eu. Eu fui, em nome do governo: ‘Vim aí fechar negócio’. Na hora de assinar, mandou-se o texto para o dr. Bulhões..." (RIBEIRO, 1990, p. 32-33).

Lara Resende (1982), “o Brasil foi, durante o período 1964-67, o quarto maior receptor mundial de ajuda da AID, atrás somente da Índia, do Paquistão e do Vietnã do Sul” (LARA RESENDE, 1982, p. 782-783).

Diante destas evidências, é indiscutível que o tratamento diferenciado dado pelos norte-americanos ao governo Castelo Branco foi fator decisivo no que concerne às diferenças no desempenho do Paeg e do Trienal. A pouca ajuda recebida pela missão de San Tiago Dantas de 1963 manteve a situação de estrangulamento externo e eliminou qualquer chance de sucesso do Plano Trienal. Por sua vez, a ajuda generosa recebida pelo governo militar desde 1964 foi decisiva para aliviar a pressão no balanço de pagamentos, permitindo, com isso, que as políticas do Paeg pudessem ser implementadas em um ambiente muito mais favorável no que tange às contas externas. Em 1964, o balanço de pagamentos fechou praticamente em equilíbrio (déficit de US\$ 2 milhões), enquanto que em 1965 registrou um superávit de US\$ 218 milhões, resultados que contrastam com os déficits de US\$ 37 milhões e US\$ 118 milhões registados em 1963 e 1962, respectivamente<sup>16</sup>.

### **Conclusões:**

O presente artigo discutiu as similaridades e diferenças entre o Plano Trienal e o Paeg. Mostrou-se que os dois planos eram muito semelhantes, dado que ambos viam a necessidade de uma inflação corretiva, propunham uma estratégia gradualista de combate à inflação e estabeleciam políticas monetárias e fiscais contracionistas. A grande diferença entre os planos dizia respeito à política salarial, pois o Trienal não estabeleceu nenhuma diretriz objetiva para esta política, enquanto que o Paeg apresentou uma regra salarial.

Observou-se que a política salarial teve um peso importante na explicação dos porquês de os planos terem obtido resultados diferentes. Na época de Goulart vivia-se um momento de grande conflito distributivo, onde as pressões dos diferentes grupos criavam uma espiral

---

<sup>16</sup> Deve-se ressaltar, contudo, que a ajuda obtida durante o governo Castello Branco não foi gratuita. A contrapartida foi o abandono da política externa *independente* que vigorou durante os governos Jânio Quadros e João Goulart. O governo Castello Branco adotou uma política externa mais alinhada com os Estados Unidos. Entre outras coisas, o Brasil atendeu às demandas norte-americanas de cortar relações com Cuba, afastou-se dos países socialistas e chegou mesmo a fornecer ajuda militar aos Estados Unidos em uma intervenção feita em 1965.

inflacionária. Neste contexto, como era politicamente ligado aos sindicatos, Goulart não podia colocar o peso das políticas de estabilização nos trabalhadores. Ao mesmo tempo, o governo não podia desagradar os empresários e, tampouco, os credores internacionais. A tentativa de conciliar diferentes interesses levou a um plano que trazia uma combinação inconsistente de medidas de inflação corretiva e ausência de mecanismos de contenção salarial e que, desta forma, não tinha condições de alcançar o seu objetivo de estabilidade de preços sem recessão.

O governo de Castello Branco, oriundo do golpe militar de 1964, não possuía estes dilemas, pois estava blindado politicamente pela ditadura e era apoiado pelas classes média e alta. Desta forma, a equipe econômica de Castello Branco não teve constrangimentos em cortar a dinâmica inflacionária a partir do arrocho salarial. Assim, observou-se que, se as medidas de inflação corretiva levaram à espiral inflacionária e ao descontrole da inflação no caso do governo Goulart, a regra salarial cortou a espiral inflacionária no governo Castello Branco<sup>17</sup>, permitindo que as políticas fiscal e monetária contractionistas tivessem efeitos sobre a inflação.

Todavia, apesar do peso importante das questões internas, o cenário externo foi também um elemento explicativo importante das diferenças entre Trienal e Paeg. Ambos os planos foram formulados em um contexto de estrangulamento externo, de modo que o reescalonamento da dívida externa era uma questão crucial. O governo Goulart encontrou enormes resistências dos norte-americanos, obtendo uma ajuda inexpressiva por parte deles. O fracasso da missão que foi a Washington em março de 1963 criou uma situação de asfixia nas contas externas que eliminava qualquer possibilidade de a economia voltar a crescer e, igualmente, de as pressões inflacionárias serem contidas. Adicionalmente, a escassa ajuda externa reforçou o clima de turbulência interna, conduzindo à saída de San Tiago Dantas do cargo de ministro, o que, por sua vez, deu início a uma escalada neste cenário de instabilidade que culminaria, em abril de 1964, no golpe militar.

O governo Castello Branco, por outro lado, encontrou um clima bem mais amigável nas negociações internacionais, marcado por uma maior boa vontade com as demandas do Brasil. O resultado foram acordos que desafogaram as contas externas, criando um ambiente mais

---

<sup>17</sup> Conforme afirma Lara Resende (1982), o estabelecimento da regra salarial praticamente eliminou o poder de barganha dos sindicatos (LARA RESENDE, 1982, p. 777).

propício para o sucesso das políticas de estabilização e também para o crescimento econômico, dado que, com os recursos externos, a capacidade de importar do país foi ampliada.

Em síntese, as experiências do Trienal e do Paeg mostram como os contextos interno e externo levaram ao fracasso do primeiro e a resultados muito melhores no que diz respeito ao segundo. A tumultuada conjuntura interna e a combinação de medidas de inflação corretiva sem regras de contenção salarial eliminaram as chances de êxito do Trienal no combate à inflação. Ao mesmo tempo, a pouca ajuda externa – diferentemente do que ocorreu com o governo Castello Branco – estrangulou a capacidade de importar do governo Goulart, eliminando qualquer possibilidade de crescimento econômico. Assim, a impossibilidade de equacionar os problemas do conflito distributivo e do estrangulamento externo minou o intento do Trienal de conciliar estabilidade de preços com crescimento econômico. O Paeg, por sua vez, não padeceu destes problemas, pois resolveu o conflito distributivo com uma solução regressiva e atenuou a restrição externa com a boa vontade do governo norte-americano na concessão de empréstimos e reescalonamento das dívidas.

### **Referências Bibliográficas:**

CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart*. Estudos Econômicos, v.34, n.5, 2004.

FURTADO, Celso. *Obra Autobiográfica de Celso Furtado*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, J.. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

GORDON, Lincoln. *A Segunda Chance do Brasil*. São Paulo: SENAC, 2002.

LARA RESENDE, André. *A Política Brasileira de Estabilização 1963/68*. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 12, n.3.

- MACEDO, Roberto B. M.. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)*. In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- MALAN, Pedro Sampaio. *Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)*. In: FAUSTO, Boris (dir.). *História Geral da Civilização Brasileira: Tomo III – O Brasil Republicano – Economia e Cultura (1930-1964)*. São Paulo: DIFEL, 1984.
- MELO, Hildete; BASTOS, Carlos Pinkusfeld; ARAÚJO. *A Política Macroeconômica e o Reformismo Social: impasses de um governo sitiado*. In: FERREIRA, Maria de Moraes(coor.). *João Goulart: entre a História e memória*. Rio de Janeiro: FGV,2008.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *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.
- PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL 1963- 65 (Síntese). Presidência da República, 1962.
- RIBEIRO, Casimiro. *Casimiro Ribeiro II –depoimento 1989*. Rio de Janeiro: CPDOC,1989.
- RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *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.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Inflação:Gradualismo x Tratamento de Choque*. Rio de Janeiro: Apec, 1970.
- SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil : 1952-1968*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.