

A TRAJETÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL NA ERA MILITAR: CRESCIMENTO E CRISES

Paulo Roberto de Almeida¹

Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI-Funag;

Professor de Economia Política no Centro Universitário de Brasília (Uniceub).

(www.pralmeida.org; <http://diplomattizando.blogspot.com>; pralmeida@me.com)

Resumo

Síntese de história econômica, com base em dados primários e na literatura secundária, em torno da trajetória do Brasil nos anos do regime militar (1964-1985), com identificação das principais tendências macroeconômicas e setoriais, apresentação das políticas econômicas e seus efeitos em termos de crescimento, inflação e dívida externa. Ficam bem destacadas a fase de estabilização e crescimento da economia, na primeira metade da era militar, e a fase de crise e declínio do desempenho econômico, na sua segunda metade, devido não apenas a choques externos (dois significativos aumentos do petróleo e crise da dívida externa, na elevação dos juros externos), mas também a erros de política econômica, redundando em aceleração da inflação e insolvência externa. Tem início uma fase de estagnação econômica e de desequilíbrios externos, parcialmente compensados por planos emergenciais feitos com o FMI.

Palavras-chave: crescimento econômico; crises financeiras; inflação; dívida externa; economia brasileira; regime militar.



1. A economia do Brasil no pós-guerra até o início dos anos 1960

No período anterior ao regime militar, o Brasil continuava a ser, como aliás desde meados do século XIX, basicamente um vendedor de café, produto que ainda compunha 60% da pauta exportadora no início dos anos 1960. A agricultura ainda representava mais de 28% do PIB em 1960, contra apenas 26% da indústria, ainda assim um progresso em relação ao período anterior à guerra, quando o setor primário ascendia a mais de um terço do produto nacional, contra menos de 18% da indústria. A opção básica dos dirigentes econômicos no pós-guerra foi por políticas de crescimento voltadas para o mercado interno, para a capacitação nacional e para o controle dos chamados “setores estratégicos” da economia nacional, ainda que esses dirigentes fossem conscientes das necessidades básicas em aportes estrangeiros para que esse processo obtivesse sucesso: capitais de empréstimos, financiamentos multilaterais, investimentos diretos, assistência técnica (sobretudo em formação de capital humano) e know-how estrangeiro para sustentar o esforço de industrialização substitutiva.

O processo inflacionário e as crises políticas que afetaram os dois governos do início dos anos 1960, o breve de Jânio Quadros (janeiro-agosto de 1961) e o errático do vice-presidente João Goulart (setembro de 1961 a março de 1964), combinaram-se para afetar drasticamente o processo de crescimento econômico, com notável redução da taxa de investimentos em função das indecisões e equívocos de políticas econômicas registradas no período. Jânio Quadros tinha iniciado o seu governo com uma forte desvalorização cambial, a unificação das taxas e uma série de medidas ortodoxas, bem recebidas pelos credores externos; conseguiu renegociar a dívida externa, diferindo pagamentos entre 1961 e 1965 por um valor superior a 1 bilhão de dólares, dos quais 80% nos Estados Unidos e Canadá, e o restante na Europa (Abreu: 2013, 221) . Sua renúncia, após seis meses, impediu porém a continuidade do programa de estabilização.

O governo Jango, tanto em sua fase parlamentarista (até janeiro de 1963) quanto na retomada do presidencialismo, até tentou conciliar políticas de estabilização com medidas distributivas e de reformas econômicas, mas falhou por inépcia administrativa e indecisões políticas do presidente, desautorizando até seus assessores econômicos mais



sensatos, como San Tiago Dantas, por exemplo. O ministro extraordinário do planejamento, Celso Furtado, atribuía “causas estruturais” à inflação e ao desequilíbrio externo, ao passo que os economistas mais ortodoxos chamavam a atenção para os déficits do Tesouro e para o tratamento pouco responsável das questões salariais. Os objetivos contraditórios do Plano Trienal de Celso Furtado – reforma fiscal para elevação das receitas tributárias, mas inibição do investimento privado; redução do dispêndio público via diminuição dos subsídios ao trigo e ao petróleo, mas política de recuperação salarial; captação de recursos no mercado de capitais, sem regulação adequada e sem remuneração compensatória da inflação; mobilização de recursos externos num ambiente de crescente nacionalismo e hostilidade ao capital estrangeiro –, ademais da aceleração do processo inflacionário (73% em 1963, contra 25% previstos no Plano), condenaram-no ao fracasso antes mesmo que o governo Goulart fosse derrubado numa conspiração militar. A economia cresceu apenas 0,6% em 1963, como reflexo do baixo nível de investimentos realizado no período.

As consequências se fizeram sentir logo em seguida, com uma deterioração sensível da situação: a inflação deixa a casa dos 20 a 40% ao ano no período JK para o dobro do percentual nos anos 1963 e 1964. A poupança externa cai como proporção do PIB, os fluxos de IED voltam a declinar e as taxas de investimento e de crescimento também caminham para baixo. Estava armado o cenário para uma grave deterioração da situação econômica, com uma queda acentuada no PIB e no produto industrial, ao passo que a inflação destruía a poupança da classe média, que apoiou a conspiração de políticos da oposição e de líderes militares na consecução do golpe de Estado que derrubou Goulart em março de 1964. A conjuntura econômica do período está refletida na tabela abaixo.

Taxas do PIB, produto industrial e inflação (1961-1965)

| Ano | PIB | Produção industrial | Inflação |
|------------|------------|----------------------------|-----------------|
| 1961 | 8,6 | 11,1 | 33,2 |



| | | | |
|------|-----|------|------|
| 1962 | 6,6 | 8,1 | 49,4 |
| 1963 | 0,6 | -0,2 | 72,8 |
| 1964 | 3,4 | 5,0 | 91,8 |
| 1965 | 2,4 | -4,7 | 65,7 |

Fonte: IBGE

2. As reformas econômicas da primeira fase do regime militar: o PAEG

Um novo paradigma é inaugurado a partir do golpe de 1964, quando se processa uma profunda reforma das bases políticas do crescimento econômico, aprofundando o modelo intervencionista, com forte componente dirigista em todas as áreas abertas à ação do Estado (praticamente, todas eram tidas como passíveis de dirigismo, pelo menos indiretamente, pois até controles setoriais em nível microeconômico foram sendo utilizados, novamente para acelerar o processo de crescimento). Com a estabilização realizada numa primeira fase do regime autoritário, se deu início a um processo acelerado de crescimento econômico, que funcionou enquanto os mercados internacionais se mostraram favoráveis tanto à absorção de novas exportações brasileiras de manufaturados, quanto ao fornecimento de capitais e de investimentos para ampliar a oferta doméstica e exportável. Com a deterioração do ambiente externo, a partir do primeiro choque do petróleo (1973), as condições para a manutenção de altas taxas de crescimento foram profundamente alteradas, mas o governo resolveu apostar numa reversão do cenário desfavorável, o que não se materializou (ao contrário, novo choque do petróleo ocorreu ao final da década, simultaneamente ao aumento das taxas de juros nos mercados de capitais, a partir de decisão tomada pelo Federal Reserve dos EUA).

O regime inaugurado em abril de 1964 começou a atuar em clima de estagnação econômica e de aceleração inflacionária, justificando preocupações sobretudo no campo



da estabilização e da correção de rumos. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), na gestão do general Castelo Branco (1964-67), atuou no nível da política econômica e seus instrumentos básicos, como a política monetária, mas ele também atacou as causas estruturais da inflação (custos da política substitutiva, inelasticidades setoriais). O PAEG “optou por um combate progressivo ou gradual à inflação” e postulou “a manutenção da participação do trabalho (cerca de 65% em 1960) no produto a custo de fatores, meta que seria cumprida por meio de uma adequada política salarial”, ademais de objetivar “atenuar as desigualdades regionais de renda através da concessão de caráter prioritário aos investimentos no Norte e Nordeste” (Martone: 1975, 75-76). Seus efeitos foram basicamente institucionais, consistindo numa ampla reorganização da ação do Estado e preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia – contra a própria filosofia econômica do regime em vigor –, a começar por um sensível aumento da carga tributária.

O programa de estabilização implementado entre 1964 e 1968 logrou reduzir a taxa de inflação anual de algo próximo de 100% no primeiro trimestre de 1964 para algo em torno de 20% em 1969. Simultaneamente, o crescimento do produto, que em 1963 fora apenas de 0,6%, recuperou-se após 1966, e já em 1968 atingia a taxa de 9,8%. (Resende: 2014, 197)

O PAEG procurou, por outro lado, incentivar as exportações, via política cambial, e os investimentos estrangeiros. Ele reduziu de fato a inflação, embora em proporções inferiores àquelas que ele próprio tinha estabelecido como limites anuais (25% em 1965 e 10% em 1966); tampouco conseguiu realizar altas metas de crescimento, pelo menos durante sua vigência, mas preparou o terreno para o processo ulterior de crescimento rápido.



Taxas do PIB, produto industrial e inflação (1964-1968)

| Ano | PIB | Produção industrial | Inflação |
|------------|------------|----------------------------|-----------------|
| 1964 | 3,4 | 5,0 | 91,8 |
| 1965 | 2,4 | -4,7 | 65,7 |
| 1966 | 6,7 | 11,7 | 41,3 |
| 1967 | 4,2 | 2,2 | 30,4 |
| 1968 | 9,8 | 14,2 | 22,0 |

Fonte: IBGE

Talvez até mais importante do que suas realizações econômicas, o PAEG permitiu a implementação de amplo programa de reformas institucionais, nos planos fiscal (tributário-orçamentário), monetário-financeiro, trabalhista, habitacional e de comércio exterior. No campo tributário, as mudanças atingiram quase todos os impostos (inclusive tarifas aduaneiras), operando-se a substituição dos velhos tributos sobre a produção e o consumo (como Selo e Vendas e Consignações) pelo IPI e pelo ICM. De modo geral, o PAEG, mesmo não alcançando suas metas, logrou um nível razoável de estabilização econômica, efetuou uma importante reforma do Estado nas áreas gerencial e orçamentária, preparando, portanto, as bases para o crescimento do país no período subsequente. No lado menos brilhante da herança deixada, do ponto de vista dos instrumentos macroeconômicos, deve ser registrado o instituto da correção monetária, que permeou as reformas realizadas naquela conjuntura e que sustentou a tolerância inflacionária em que o Brasil passou a viver a partir de então.

O período que vai de 1964 a 1973 apresenta duas fases bem distintas, tanto no plano interno, como na interface externa, com um primeiro subperíodo (1964-67) marcado pelo esforço de estabilização, em nítido contraste com a arrancada conseguida na fase ulterior (1968-1973). As mudanças introduzidas pelo novo governo afetaram



sobretudo o tratamento dado aos investimentos estrangeiros, uma vez que o modelo substitutivo, ainda que corrigido pela ênfase dada às exportações, foi mantido ao longo do regime militar. Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo militar foi a modificação dos artigos 31 a 33 da Lei 4131, ou Estatuto do Capital Estrangeiro (1962), eliminando as limitações até então impostas à remessa dos lucros (10% do capital registrado) e a proibição da remessa de dividendos (Lei 4390, de 29.08.64). Uma Instrução da SUMOC (n. 289), adotada logo em seguida, facilitou as operações em moedas conversíveis, abrindo uma nova fonte de crédito para empresas estrangeiras, ao passo que o mercado interno de crédito era reservado às empresas nacionais.

No plano das instituições, essa época consolida a formação de uma espécie de aliança tácita entre militares e tecnocratas (que envolveu diplomatas, igualmente) e que se prolongaria durante todo o período autoritário e mais além, deixando marcas no funcionamento ulterior do Estado brasileiro, em especial no plano da carga fiscal e no das suas responsabilidades indutoras, reguladoras e promotoras do desenvolvimento. Na área polêmica das chamadas “reformas de base”, o governo lançou, em novembro de 1964, o que denominou o “Estatuto da Terra”, prevendo a desapropriação e o acesso à propriedade rural improdutiva, a colonização de terras livres e uma série de modalidades de assistência às atividades agrícolas pela formação de cooperativas, garantia de preços mínimos e disseminação de novas técnicas de produção.

Ainda no plano institucional, alguns avanços foram feitos na experiência de planejamento governamental: foi criado, em 1964, por inspiração do ministro Roberto Campos, do Planejamento, um Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que se ocupou do sistema de acompanhamento das medidas propostas no plano do governo e que logo depois se converteu no IPEA (Loureiro: 1997, 331-344). De fato, a partir desse período e até o final da era militar se assiste à consolidação de um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte de responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. Peça chave no processo de reforma administrativa e de modernização do



Estado brasileiro foi o decreto-lei nº 200, de 1967, que efetuou uma reforma gerencial nos modos de gestão do setor público.

As mudanças na política econômica, inclusive no setor externo, foram muitas e importantes, conquanto graduais e delongadas. Nas áreas da política cambial e do comércio exterior se perseguia o equilíbrio das contas externas e a diversificação das fontes de suprimento; a política de consolidação da dívida externa atuou conjuntamente com a restauração do crédito do Brasil no exterior; também se promoveu uma política de estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros e se buscou uma ativa cooperação técnica e financeira com as agências financeiras internacionais; as políticas monetária e fiscal, em contrapartida, foram contracionistas. Uma das reformas mais importantes, sem dúvida alguma, foi a do sistema financeiro nacional, com a criação do Banco Central (Lei 4.595/65).

A política cambial acompanhou o retorno gradual ao realismo. Em maio de 1964, a Instrução 270 da SUMOC unificou as operações cambiais que se beneficiavam de taxas especiais (trigo, petróleo, papel de imprensa). Mas, entre o final desse ano e 1968, a taxa de câmbio permanece fixa durante largos intervalos de tempo, a despeito do processo inflacionário, com reajustes ocasionais ao longo do período. Em agosto de 1968, finalmente, passa-se a um novo regime cambial, baseado em minidesvalorizações, sistema mantido com poucas alterações durante largo tempo, até que fosse feito o Plano Real (em 1994), ainda assim com hesitações cambiais em seu início.

3. O grande crescimento na fase intermediária do regime militar

Graças aos mecanismos de apoio ao comércio exterior criados pelo governo nesse período operou-se não só o aumento do volume transacionado, como também uma diversificação progressiva da pauta e do perfil geográfico das exportações brasileiras. Paralelamente, a conta de serviços e rendas do capital passa a acusar crescentes saldos negativos, como resultado das remessas de juros e lucros, reflexo, por sua vez, da forte captação de recursos externos – empréstimos e investimentos –, ademais dos demais pagamentos “invisíveis”, entre eles fretes. O déficit de transações correntes passa de



pouco menos de US\$ 300 milhões em 1967 para mais de US\$ 2 bilhões em 1973, movimento compensado pelo aumento substancial da dívida externa, que passa de US\$ 3,4 bilhões para US\$ 14,9 bilhões no mesmo período.

As exportações e importações cresceram vigorosamente no período, em especial entre 1968 e 1973, a taxas acumuladas de 275% e 330%, respectivamente. Do lado das exportações, a expansão foi especialmente vigorosa nos manufaturados, ao passo que as importações refletiram sobretudo a dependência brasileira em bens de capital e combustíveis. No plano financeiro, observa-se uma escalada do endividamento externo, com a quadruplicação da dívida entre 1966 – US\$ 3,66 bilhões, incluindo reservas de 412 milhões – e 1973, quando a dívida bruta alcançou US\$ 12,57 bilhões. A relação entre a dívida líquida e as exportações não era tão elevada, tendo declinado no período, mas o serviço da dívida passou a assumir um peso crescente, com o aumento nos pagamento de juros. As condições do endividamento externo, consoante as novas condições nos mercados internacionais de capitais, se alteram dramaticamente ao longo dos anos 1970, com o recurso crescente a taxas de juros flutuantes, em lugar das taxas fixas anteriores. Os países tomadores de empréstimos seriam gravemente afetados por essas novas características dos mercados financeiros.

Não obstante os fluxos de investimento direto estrangeiro, predominaram no período os empréstimos em moeda, o que teria efeitos potencialmente perigosos na fase seguinte, sobretudo considerando-se o fato de que, em 1971, chega-se ao final do padrão cambial estável, isto é, de taxas fixas mas ajustáveis, determinado em 1944: a inflação do dólar e o acúmulo de reservas nessa moeda pelos outros países avançados desmontariam o padrão monetário fixado em Bretton Woods. Esse sistema entrou em colapso em agosto de 1971, quando, sem prévio aviso, os Estados Unidos declararam não mais honrar o compromisso assumido em 1944 e suspenderam unilateralmente a conversibilidade do dólar em ouro. Esforços tendentes a restaurar o equilíbrio com base em novas paridades fracassaram e, a partir de 1973, com as modificações pertinentes introduzidas no convênio constitutivo do FMI, a economia mundial passou a viver num regime de ausência total de



paridades correlacionadas. Embora a maioria dos países tenha passado a adotar um regime baseado na flutuação cambial, vários outros, em especial os países em desenvolvimento, continuaram a vincular suas moedas a algumas divisas fortes, como foi o caso do Brasil em relação ao dólar.

No plano institucional, o segundo governo da era militar, comandado pelo marechal Costa e Silva (1967-1969) recebeu em herança um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado nos últimos dias do governo Castelo Branco pelo Ipea, que seria um roteiro de desempenho para o período 1967-1976 (que não chegou, contudo, a ser posto em execução). Já com o PAEG bem avançado, o ministro Roberto Campos encomendou ao presidente do IPEA, João Paulo dos Reis Velloso, a elaboração de um plano estratégico decenal que comportou, na verdade, duas partes: um documento de análise global, que era um modelo macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil num espaço de dez anos (redigido pelo economista Mario Henrique Simonsen), e um conjunto de diagnósticos setoriais, sob responsabilidade do próprio IPEA, que servia de base para as ações propriamente programáticas.

Como documento de trabalho a prazo médio, o governo elaborou, já sob orientação do novo ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, um Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1968-1970, enfatizando as metas setoriais definidas no Plano Decenal. Apresentado em julho de 1967, ele consistia, numa primeira fase, de diretrizes de política econômica e de diretrizes setoriais, com alguns vetores de desenvolvimento regional. O governo reconhecia a existência de um processo inflacionário e se propunha estimular adequadamente o setor privado. Estava expresso o objetivo de se ter um projeto nacional de desenvolvimento, que se utilizaria da noção de planejamento para lograr alcançar suas metas explícitas. A orientação metodológica adotada reconhecia o esgotamento do ciclo anterior de substituição de importações e admitia a crescente participação do setor estatal na economia brasileira, via concentração de investimentos em áreas ditas estratégicas, em geral na infraestrutura. Havia, contudo, uma “mudança de ênfase”, explicitada nas “Diretrizes de Governo” e no resumo do PED, que consistia em



compatibilizar uma queda do ritmo do aumento dos preços de caráter mais gradual do que aquele que a administração anterior pretendia, com taxas de crescimento da produção e do emprego mais elevadas. (Lago: 2014, 214)

No plano macroeconômico e das políticas econômicas setoriais, o terceiro governo da era militar, sob o comando do general Emílio Garrastazu Médici, deu grande estímulo às exportações, instituindo o regime de câmbio flexível (criado em agosto de 1968) e uma série de isenções de impostos indiretos (IPI, ICM) e diretos (renda), direitos de *drawback* e créditos fiscais para as empresas que destinassem sua produção, no todo ou em parte, aos mercados externos. A elevada taxa de crescimento do produto em 1968 e a redução do nível de preços criaram uma boa base de transição para a fase de crescimento acelerado que se seguiu.

A partir de 1968, primeiro ano da plena implementação da política mais expansionista da nova administração, tanto o produto global como os produtos setoriais apresentaram forte crescimento. Entre 1968 e 1973, o PIB real cresceu à taxa média de 11,2% (alcançando um máximo de 14% em 1973), diante de uma média histórica no período do pós-guerra até o início dos anos 1960, da ordem de 7%. (Lago: 2014, 216)

Os ativos financeiros, por exemplo, cresceram acima da expansão do PIB, passando de 30% do PIB em meados dos anos 1960 para uma proporção superior a 50% do produto em meados da década seguinte. Da mesma forma, o compulsório aplicado aos depósitos à vista “declinou de 70% do recolhimento total em 1967 para 36% em 1973” (Lago: 2014: 220-221). A produção de automóveis, notadamente, tomou grande impulso a partir de 1965, passando de pouco mais de 180 mil unidades (de todos os tipos) nesse ano a mais de 280 mil em 1968. As exportações, por sua vez, a despeito de crescimento modesto até o final da década, conheceram significativa diversificação, tendo o café reduzido sua participação na pauta exportadora de 63% em 1962 para cerca de 40% ao final da década. Em contrapartida, a “carga tributária mostrou tendência ascendente no período 1967-73”, passando de “22,4% do PIB em 1965-69 para 24,7% em 1970-73” (idem, 224).



Taxas de crescimento do produto e setores (1968-1973)

| Ano | PIB | Indústria | Agricultura | Serviços |
|------------|------------|------------------|--------------------|-----------------|
| 1968 | 9,8 | 14,2 | 1,4 | 9,9 |
| 1969 | 9,5 | 11,2 | 6,0 | 9,5 |
| 1970 | 10,4 | 11,9 | 5,6 | 10,5 |
| 1971 | 11,3 | 11,9 | 10,2 | 11,5 |
| 1972 | 12,1 | 14,0 | 4,0 | 12,1 |
| 1973 | 14,0 | 16,6 | 0,0 | 13,4 |

Fonte: IBGE

No final de 1968, em vista do agravamento da crise política, a partir do reforço da oposição centrista – que tinha formado uma “Frente Ampla” para solicitar o retorno das eleições diretas – e do recrudescimento das ações de movimentos armados de esquerda que lutavam contra o regime militar, o regime militar armou-se de novos poderes, com a emissão de Ato Institucional que suspendia garantias, entre elas o habeas corpus. No lado econômico do reforço do autoritarismo trazido pelo AI-5, sobressaiam a possibilidade de confisco por enriquecimento ilícito e o indiciamento por acusações de crime contra a economia popular; o governo federal aproveitou para reduzir a transferência aos entes sub-federados: “a parcela do Fundo de Participação dos Estados e Municípios fixada em princípio pela Constituição [de 1967] em 20% da arrecadação federal de certos tributos diretos e indiretos (IR e IPI)” passou para 10% (Lago: 2014, 225). Novos atos no ano seguinte incluíram a realização por decreto da reforma administrativa e para a desapropriação e indenização para fins de reforma agrária. Em meados de 1969, com o agravamento do estado de saúde do presidente Costa e Silva, o que o impedia de governar, uma Junta Militar vetou a posse do vice-presidente civil Pedro Aleixo e endureceu ainda



a repressão, emitindo ainda Emenda Constitucional que transformou significativamente o texto de 1967. De forma geral, aumentou o intervencionismo do governo em todas as esferas da administração pública, com “concessão de subsídios e transferências a setores e regiões específicas e na regulamentação da política industrial” (Lago: 2014, 227). Paralelamente, ocorreu um recurso intenso a fontes de financiamento do exterior, aumentando significativamente a dívida externa brasileira no período.

4. O primeiro choque do petróleo e as respostas políticas à crise econômica

O período que vai da fase inicial do alto crescimento no Brasil, a partir de 1968, ao aprofundamento dos desequilíbrios externos, a partir do primeiro choque do petróleo, em 1974-75, constitui uma das mais notáveis inversões de tendência conhecida em sua história econômica. Preparando sua tese de mestrado em planejamento econômico, logo após esse primeiro choque, este autor resumiu da seguinte forma o comportamento conjuntural da balança comercial no período:

Na história econômica do Brasil, os anos 1968-1975 serão provavelmente considerados como um período de expansão confortável no comércio exterior seguido de uma degradação rápida da situação. O ponto de inflexão na tendência ascendente é, como aliás para muitos outros países, representado pelo ano de 1973, quando os fatores favoráveis à balança comercial são rompidos, o que agrava ainda mais a situação da balança de transações correntes, tradicionalmente deficitária. (Almeida: 1976, 7)

No cômputo global, a participação do Brasil no comércio internacional ascende de 0,88% em 1967-68 a 1,20% em 1972-73, permanecendo nessa faixa durante largos períodos subsequentes; cabe registrar que, a despeito de ter acompanhado relativamente bem o crescimento do comércio internacional, a participação do Brasil nos intercâmbios globais raramente deixou esse modesto patamar, o que confirma, a relativa introversão de sua economia. Em termos geográficos, foi nesse período em que os países da Comunidade Econômica Europeia, em seu conjunto, superaram os Estados Unidos como principais parceiros comerciais do Brasil, passando de 29% em 1969, a base dos seis membros originais, a 41,9% do total em 1973, já ampliada a 12 membros. O Japão também duplica



sua participação nas exportações brasileiras, em grande medida pela exportação de minérios (Lago: 2014, 230). Uma visão conjuntural da balança comercial nesse período é apresentada na tabela abaixo.

Balança comercial brasileira, 1968-1976 (milhões US\$)

| Ano | Exportações | Importações | Saldo |
|------------|--------------------|--------------------|--------------|
| 1968 | 1.881,0 | 1.855,0 | 26,2 |
| 1969 | 2.311,0 | 1.993,2 | 317,9 |
| 1970 | 2.738,9 | 2.505,9 | 232,0 |
| 1971 | 2.903,9 | 3,247,4 | -343,5 |
| 1972 | 3.991,2 | 4.232,3 | -241,1 |
| 1973 | 6.199,2 | 6,192,2 | 7,0 |
| 1974 | 7.951,0 | 12.641,3 | -4.690,3 |
| 1975 | 8.669,9 | 12.210,3 | -3.540,4 |
| 1976 | 10.128,3 | 12.383,0 | -2.254,7 |

Fonte: Abreu: 2014, Apêndice Estatístico, p. 414 e 419.

No período anterior, a relativa deterioração da balança comercial pode ser atribuída ao crescimento das importações de máquinas e equipamentos, no seguimento das políticas de expansão das exportações promovida pelo ministro Delfim Neto, que obteve o apoio entusiasta do ministério das Relações Exteriores, o qual começou a colocar em primeiro plano o setor de promoção comercial. As exportações responderam rapidamente aos estímulos criados pelo governo – muitos dos quais seriam mais tarde desativados por discrepâncias em relação às regras do sistema multilateral de comércio – trazendo novo saldo, ainda que modesto, no intercâmbio externo em 1973.

Mas, a triplicação do preço do barril do petróleo, num momento em que o Brasil era altamente dependente do produto importado, duplicou o valor das importações, aprofundando um déficit que só seria debelado no começo da década seguinte, quando uma severa contenção das importações – mesmo depois de nova duplicação do valor das importações, logo após o segundo choque do petróleo, em 1979 – aliou-se a novos esforços exportadores para restabelecer o saldo positivo pelo resto dos anos 1980. No plano geral do balanço de pagamentos é evidente que o desafio da deterioração na frente comercial agravou a dependência dos capitais externos, com o aprofundamento ulterior do endividamento externo e novos impulsos inflacionários.



No plano da economia internacional, o impacto do aumento dos preços do petróleo não foram menos importantes. Em 1973, a economia mundial crescia a 7% ao ano, aparentemente em ritmo sustentado, e o Brasil teve uma expansão que foi o dobro de sua taxa histórica; a expansão do crédito bancário se dava na esteira das inovações associadas aos mercados de euromoedas; o valor das exportações dos países em desenvolvimento para as economias avançadas vinha crescendo a uma taxa média anual de 18% desde 1966; a própria inflação era vista com complacência em quase toda parte, já que a variação cambial acrescentava um elemento a mais de gestão macroeconômica. Nesse mesmo ano de 1973, depois de quase dois anos da suspensão unilateral do arranjo de Bretton Woods pelos Estados Unidos, o regime de flutuação cambial torna-se a nova norma no FMI, criando uma série de constrangimentos sob a forma de flutuações das paridades das principais moedas cujo impacto sobre a economia brasileira se faria sentir em menos de dois anos.

A quadruplicação dos preços do petróleo representou a transferência de 2% da renda mundial em favor dos exportadores dessa *commodity* e um severo golpe nas contas externas do Brasil, dependente do petróleo estrangeiro para quatro quintos de seu consumo total. Uma opção de política econômica teria sido a desvalorização cambial e o ajuste pela recessão, mas não havia apoio político interno para esse tipo de medida, razão pela qual se apostou na estratégia de comprar tempo, com o risco de mais inflação e, também, de maior endividamento externo. O endividamento externo, com déficit em transações correntes de US\$ 13 bilhões, apresentava perspectivas nada encorajadoras. A dívida externa crescera de US\$ 12.572 milhões para US\$ 21.171 milhões nos dois primeiros anos de governo Geisel. A dívida externa total passa de US\$ 21.171 em 1975 para US\$ 43.510 em 1978 e US\$ 49.904 no final de 1979. Para contornar o problema da retração das captações privadas a partir dessa época, é operada uma verdadeira “estatização” da dívida externa (Almeida: 2005, 245).

A despeito dessas importantes mudanças na área externa, os governos que estiveram no comando do país na década de 1970, não esmoreceram na grande obra tecnocrática de planejamento setorial. O ministério do Planejamento, sob a liderança do



ministro João Paulo dos Reis Velloso, divulgou, em 1º de outubro de 1970, o chamado Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período 1970-1973, esclarecendo que não se tratava de um novo plano global e que essas diretrizes deveriam ser complementadas por duas outras medidas: o novo orçamento plurianual, com vigência para o período 1971-1973; e um primeiro plano nacional de desenvolvimento, para ser implementado entre 1972 e 1974.

O objetivo básico do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, estando nele definidas quatro áreas prioritárias: (a) educação, saúde e saneamento; (b) agricultura e abastecimento; (c) desenvolvimento científico e tecnológico; (d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. Como metas econômicas, ele pretendia: (a) assegurar uma taxa de crescimento entre 7 e 9% ao ano, em termos reais, evoluindo para 10% ao fim do período; (b) a expansão crescente do emprego, da ordem de 2,8 a 3,3% até 1973; (c) inflação decrescente, em nível não superior a 10% em 1973; (d) elevação do investimento, da média de 15 a 16%, para mais de 18% até 1975 (Ianni: 1977, 68-69). O plano previa ainda a expansão, considerada necessária e relativamente realizada, da receita das exportações pelo menos à taxa média de 7 a 10% ao ano, de maneira a evitar o aumento rápido do endividamento externo e problemas futuros de balanço de pagamentos; o sucesso foi relativo, pois os objetivos comerciais foram alcançados, mas sem evitar os efeitos menos desejados no plano financeiro.

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), esteve voltado para grandes projetos de integração nacional (transportes, inclusive corredores de exportação, telecomunicações), ao passo que o segundo, já na presidência de Ernesto Geisel (1974-1979), foi dedicado ao investimento em indústrias de base (em especial siderúrgica e petroquímica). Ele buscava alcançar a autonomia em insumos básicos, mas já num contexto de crise energética, em função do primeiro choque do petróleo (dezembro de 1973); daí sua ênfase na energia, com destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, ademais do programa do álcool e a construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu. O desenvolvimento científico-tecnológico tampouco foi deixado de lado, como



revelam planos especiais feitos nessa área, com volumosos recursos alocados à formação de recursos humanos, mas também ao desenvolvimento de novas tecnologias. De maneira geral, ocorreram mudanças significativas nas áreas da dívida externa, dos investimentos estrangeiros e do comércio exterior, impactando de maneira decisiva a ação do ministério das Relações Exteriores.

Esse período correspondeu ao ponto alto do intervencionismo governamental no Brasil, não restrito à elaboração de planos e à regulação geral da economia; o papel do Estado foi muito mais extenso e intrusivo do que em qualquer outra época da história econômica, passada ou contemporânea. Instituições públicas, autarquias e agências diretas controlavam amplos setores da vida nacional, a começar pelas mais diversas políticas setoriais, não apenas comercial, aduaneira e industrial, mas também no plano financeiro e creditício (bancos de desenvolvimento, de habitação e regionais, financiamentos a setores privilegiados), no campo diretamente produtivo e no de controle de preços, sem mencionar o desenvolvimento regional e vários projetos de grande porte. As empresas públicas eram “consideradas como parte do arsenal de políticas do governo” (Baer: 1985, 327) Foi no âmbito do I PND que foram elaborados os planos ou empreendidas as obras para grandes projetos na área de infraestrutura, como a ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Três Marias, a barragem de Itaipu, entre outras. O apoio financeiro viria não apenas das agências financeiras da União (BNDE, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal), como das instituições financeiras multilaterais e do mercado de capitais internacional. Outros programas compreendiam a expansão da siderurgia, o petroquímico, os corredores de exportação, construção naval, a primeira central nuclear em Angra dos Reis, ademais de um conjunto de hidrelétricas, programas de mineração e de comunicações.

As autoridades econômicas buscaram normalizar as relações do Brasil com os credores internacionais, tanto no plano bilateral, no âmbito do Clube de Paris, como na esfera multilateral, com as entidades de Bretton Woods. O Banco Mundial, a partir dessa época, também passou a emprestar com maior liberalidade ao Brasil, assim como o Eximbank, o banco governamental de financiamento de exportações, e a AID, a agência



oficial de ajuda ao desenvolvimento do governo dos EUA. Entre 1965 e 1972 foram negociados sucessivos acordos *stand-by* com o Fundo, quase ano a ano.

Na verdade, esses acordos não eram estritamente necessários do ponto de vista do balanço de pagamentos, justificando-se apenas como uma espécie de “selo de qualidade” das políticas econômicas implementadas nessa fase de estabilização. Dos quase 570 milhões de direitos especiais de saque (DES) concedidos nessa época, em oito operações anuais, o Brasil sacou apenas 150 milhões (em duas fatias de 75 milhões, as primeiras sem condicionalidades), contentando-se o governo com o aval do FMI para fins de renegociação da dívida com os credores oficiais do Clube de Paris. Ressalte-se que o Brasil mantinha um regime cambial formalmente em desacordo com as regras de Bretton Woods, uma vez que baseado no ajuste gradual da paridade externa da moeda nacional, em face do sistema de estabilidade em princípio em vigor desde o final dos anos 1940.

Com duração mais longa do que o primeiro, o II PND (1974-1979) ia além do Plano Decenal, que estava previsto terminar em 1976. Ele traçou o perfil do Brasil como uma grande potência emergente e fixava a renda per capita acima de mil dólares em 1979, ou seja, o dobro da renda média nos primeiros anos da década anterior. Já em 1977 previa um PIB superior a 100 bilhões de dólares, conferindo ao Brasil a posição de oitavo mercado mundial, ao passo que o comércio exterior, previsto alcançar nas duas direções a cifra de 40 bilhões de dólares, seria quinze vezes o registrado em 1963. Em seu âmbito seriam desenvolvidos dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e o primeiro plano nacional de pós-graduação. Como pontos frágeis, num momento de crise do petróleo, registre-se que o Brasil importava mais de dois terços do combustível consumido, correspondendo esse produto a 48% da energia utilizada. O II PND, segundo uma obra de síntese,

foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Partindo da avaliação de que a crise e os transtornos da economia mundial eram passageiros e de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros *ex-ante* reduzidas e longo prazo para a amortização), o II PND propunha uma ‘fuga para a frente’, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente



os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento. Ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a sabedoria econômica convencional, o II PND propunha uma transformação estrutural. (Lacerda: 2000, 122)

Grande parte do financiamento para os empreendimentos produtivos deveria vir de fontes externas, aumentando em consequência o volume da dívida externa. Em dezembro de 1979, ocorreu uma maxidesvalorização de 30%, mas logo tornada inócua pela prefixação da taxa no curso de 1980. As empresas estatais ocuparam o centro do palco no processo de industrialização substitutiva. “Os gigantescos investimentos a cargo de Eletrobras, Petrobras, Siderbras, Embratel e outras empresas públicas eram o sustentáculo do programa” (Lacerda: 2000, 123). O Brasil ainda manteve, a despeito da estagflação na maior parte dos países da OCDE, altas taxas de crescimento do PIB, a partir de um pico de 14% em 1973 e de quase 10% em 1976, mas às custas de um desequilíbrio crescente nas transações correntes e de uma multiplicação por três da dívida externa líquida entre 1974 e 1979.

Um analista do período, a partir da “leitura dos jornais da época”, afirma que não existe evidência de que as autoridades brasileiras tenham, em algum momento do primeiro ano do governo Geisel, “demonstrado consciência acerca das novas restrições mundiais”. A própria decisão pela implementação do II PND nesse quadro recessivo significou a “subordinação dos objetivos de estabilização às metas de longo prazo” (Carneiro: 2014, 244 e 252). Nesse contexto, a economia continuou crescendo, mas à custa da acumulação de novos desequilíbrios que iriam se manifestar no período seguinte. De fato, nos 21 anos dos governos militares, o Brasil teve um crescimento econômico real médio de 6,29% ao ano. A tabela seguinte indica a continuidade do crescimento nesses anos.

Taxas de crescimento do produto e setores (1974-1979)

| Ano | PIB | Indústria | Agricultura | Serviços |
|------------|------------|------------------|--------------------|-----------------|
|------------|------------|------------------|--------------------|-----------------|



| | | | | |
|------|-----|------|------|-----|
| 1974 | 9,0 | 7,8 | 1,0 | 9,7 |
| 1975 | 5,2 | 3,8 | 7,2 | 2,9 |
| 1976 | 9,8 | 12,1 | 2,4 | 8,9 |
| 1977 | 4,6 | 2,3 | 12,1 | 2,6 |
| 1978 | 4,8 | 6,1 | -3,0 | 4,3 |
| 1979 | 7,2 | 6,9 | 4,9 | 6,7 |

Fonte: IBGE

O II PND, caracterizado por uma alteração nos rumos da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis, contemplava pesados investimentos nas seguintes áreas: (a) insumos básicos: metais não-ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; (b) infraestrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proalcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; (c) bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços. Os investimentos estatais adquiriram inclusive uma dimensão regional, com a distribuição espacial dos principais projetos.

Nesse mesmo período, os fluxos de investimentos diretos estrangeiros continuaram importantes, numa fase em que eles já eram cruciais para a manutenção do equilíbrio do balanço de pagamentos, fortemente deficitário em vários anos do período decenal que termina em 1984. Por isso mesmo, a mobilização de recursos externos para compensar as saídas financeiras – amortizações de capitais compensatórios – e os déficits de transações correntes – rendas de IED, juros da dívida e royalties e serviços técnicos,



ademais das importações – alcançou patamares que jamais tinham sido vistos na história econômica brasileira e que não mais seriam reproduzidos nas fases subsequentes.

A despeito de essa fase ter sido marcada por choques externos, déficits de transações correntes e acumulação de dívida externa, o período tinha se iniciado sob perspectivas otimistas, com o Brasil crescendo o dobro da média mundial. A reciclagem dos petrodólares irrigavam os empréstimos externos e os investimentos diretos, com custos de captação bastante baixos e até negativos, geralmente a taxas ainda fixas que se situavam abaixo dos patamares de inflação, que começou a subir nos países avançados. Novos competidores dos chamados “novos países industriais” (asiáticos do Pacífico e latino-americanos) conquistavam nichos de mercado nos setores das indústrias leves (têxteis, por exemplo), mas também em indústrias pesadas). Com a mudança na política do FMI na área cambial, as desvalorizações nesses países se tornam mais agressivas, o que os habilita a progredir ainda mais no comércio internacional.

Não obstante, o cartel do petróleo exerceu seu impacto nas transferências internacionais, notadamente em desfavor de grandes importadores desprovidos de divisas como o Brasil, que ainda não tinha conseguido viabilizar sua prometida mas nunca alcançada autonomia na produção. Em função dessa defasagem, o valor das importações excedeu o das exportações em US\$ 4,7 bilhões em 1974. As importações passaram de US\$ 6,2 bilhões para 12,6 bilhões, em 1974, sendo que a fatura petrolífera passou de US\$ 710 milhões em 1973 para 2,8 bilhões em 1974, com uma diminuição concomitante das reservas internacionais e um grande aumento na dívida externa. O choque do petróleo alterou dramaticamente as condições sob as quais operava a economia brasileira, altamente dependente de importações de petróleo, de produtos intermediários e de equipamentos.

A dívida externa simplesmente duplicou entre 1975 e 1978, e continuou a crescer naquela conjuntura. Tendo dado garantias federais aos contratos de dívida externa, as autoridades econômicas atuavam como se fosse infinitamente elástica a oferta de crédito externo para o país. Depois do período de “hiato de recursos” (1974-76), para financiar



os investimentos, passa-se a uma fase puramente financeira da contratação de recursos externos. Recursos advindos dos novos mercados de capitais não faltavam, mas os custos começaram a aumentar, com requerimentos de garantias proporcionais aos riscos percebidos. Nesse cenário, o governo brasileiro promove uma política comercial fortemente protecionista: a participação das importações no PIB, que, em 1974, correspondia a 12% – um recorde histórico, semelhante ao atingido em 1954 –, caiu para apenas 7,25% em 1978. O esforço de expansão das exportações logrou resultados, uma vez que elas duplicaram entre 1973 e 1978, passando de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 12,7 bilhões.

Os efeitos positivos do II PND só se fariam sentir em meados da década seguinte, sobretudo no setor de bens intermediários, mas já a partir de 1976 ele começou a enfrentar problemas operacionais. Outras insuficiências se revelariam na questão da dependência tecnológica e na questão social, ou distributiva. O segundo choque do petróleo, em 1979, acarretou a regressão do alto desempenho econômico observado até então, bem como o declínio da própria noção de planejamento econômico, antes mesmo que a crise da dívida externa mergulhasse o Brasil numa longa fase de baixo crescimento e inflação elevada a partir daí e até a introdução do Plano Real, em 1994.

5. O segundo choque do petróleo e a crise da dívida externa

Uma nova crise do petróleo, em 1979, agravou ainda mais a situação das transações correntes, numa fase em que as taxas de juros passam a ser flutuantes e de fato aumentam extraordinariamente a partir da política do Federal Reserve de atrair capitais para os Estados Unidos. Entre agosto de 1979 – quando o ministro da Fazenda Mário Henrique Simonsen, abandona o governo, substituído por Antonio Delfim Neto, como ministro do Planejamento, no comando da economia – e outubro de 1980, o Brasil experimentou sua última tentativa de ignorar a crise externa, agora agravada pelo novo choque do petróleo e pela elevação vertiginosa do custo do endividamento externo. Delfim Neto apoiou-se no controle das taxas de juros, na expansão do crédito agrícola, na maior indexação dos salários, seguida de maxidesvalorização cambial e prefixação da



correção monetária, com novos estímulos à captação externa. Mas, desta vez, os banqueiros internacionais não estavam dispostos a financiar esse experimento, o que levou o Brasil a uma rápida perda de divisas. As consequências foram o recrudescimento do processo inflacionário, o aumento da especulação financeira e o agravamento da crise econômica. O déficit em conta corrente era então de US\$ 12,8 bilhões e as reservas já tinham caído para cerca de US\$ 3 bilhões. A política econômica passa a ser condicionada pelo financiamento externo.

O governo Figueiredo, entretanto, hesitou em recorrer ao FMI, na medida em que o apelo teria um enorme custo político. Ele só o fez quando a situação já tinha saído de controle, com escassez de capitais voluntários a partir da guerra das Malvinas (maio de 1982) e sobretudo com o deslanchar da moratória mexicana em agosto desse ano. De fato, o *coup-de-grâce* no equilíbrio precário das contas externas, depois das crises financeiras da Polônia (1980) e da Argentina (1981), é dado pelo anúncio da moratória mexicana, em agosto de 1982. O Brasil se vê obrigado a recorrer ao FMI em novembro seguinte. Entre o início de 1983 – quando é negociado um acordo dito EFF (*extended Fund facility*), por um valor de 4,2 bilhões de Direitos Especiais de Saque, sem que esse total fosse efetivamente utilizado – e o final do regime militar, o Brasil beneficiou-se de créditos emergenciais do Fundo, mas não conseguiu cumprir a maior parte das exigências e requerimentos formulados pelo *staff* do órgão e estabelecidos pela diretoria, pois não tinha condições políticas para empreender reformas tendentes a desindexar a economia e a colocar as contas públicas sob controle. O ministro Delfim Neto negociou e renegociou meia dúzia de cartas de intenções para sustentar um acordo *stand-by* que nunca foi implementado em forma integral.

Se já era difícil a situação da dívida externa oficial, que teria de ser negociada no âmbito do Clube de Paris, mais grave era o problema da dívida comercial, para a qual os instrumentos de coordenação ainda eram incipientes e improvisados. A estrutura dos empréstimos consorciados, envolvendo dezenas, senão centenas de bancos – os chamados *syndicated loans* – era obviamente uma complicação adicional: um comitê assessor dos



bancos credores foi rapidamente constituído, mas seu funcionamento deixava bastante a desejar em face das disputas entre os próprios bancos para um tratamento preferencial para os seus créditos.

A inadequação dos mecanismos institucionais para o encaminhamento adequado do problema da dívida externa era patente. Por um lado, os bancos privados tinham sido extremamente irresponsáveis ao conceder empréstimos sobre empréstimos aos governos dos países em desenvolvimento, na suposição absurdamente anti-histórica de que Estados soberanos não vão à bancarrota e não declaram moratória. Eles estavam esperando que o governo dos Estados Unidos e o próprio FMI garantissem pelo menos o pagamento dos juros por parte dos países devedores, algo que esteve sob risco em diversas ocasiões. Por outro lado, o FMI estava apenas equipado para tratar de desequilíbrios temporários de balanço de pagamentos, não para administrar um processo prolongado de renegociação de dívidas soberanas e comerciais. Uma solução parcial só seria encontrada no final da década, quando se estabelece um esquema de redução do valor de face da dívida, segundo um esquema negociado de troca de títulos velhos por novos títulos, em diferentes formatos, garantidos por colaterais concebidos sob a liderança do Tesouro dos EUA (Brady bonds).

A fase final do regime militar, cujo início data da crise da dívida externa em 1982, desenvolve-se numa atmosfera de graves turbulências econômicas e políticas, marcada entre outros elementos pelo movimento em prol de eleições diretas para a presidência da República. Naquele período, era nítido o contraste entre os principais indicadores macroeconômicos (crescimento, taxa de inflação, contas externas) dessa fase com aqueles que tinham caracterizado o período do “milagre econômico”: a inflação sai de um patamar inferior a 20% no início dos anos 1970 para alcançar 220% em 1984; a dívida externa, por sua vez, sobe de US\$ 5 bilhões em 1970 para 91 bilhões em 1984, ao passo que a taxa de crescimento despencava de mais de 10% ao ano naquele primeiro período para níveis medíocres ao final do governo militar com anos de recessão ou crescimento inferior à natalidade. De fato, uma agregação desses dados por médias decenais revela uma



flagrante inversão de tendências entre os anos 1970, caracterizados por altas taxas de crescimento real do produto, a despeito mesmo da crise do petróleo, e a década seguinte, não sem motivo chamada de “perdida”, tanto em virtude do medíocre desempenho econômico, sobretudo no crescimento real por habitante, como em razão da aceleração inflacionária.

Indicadores econômicos agregados, 1970 e 1980

| (PIB: taxa média anual de inflação) | 1971-80 | 1981-90 |
|---------------------------------------|----------------|----------------|
| Crescimento do PIB real | 8,5 | 1,5 |
| Crescimento do PIB real por habitante | 5,9 | -0,4 |
| Inflação (deflatores do PIB) | 40,9 | 562,9 |

Fonte: Banco Mundial

A economia brasileira atravessou um longo período de estagnação com inflação alta durante a fase final do regime militar e durante o processo de redemocratização: a renda per capita encontrava-se, em 1994, no mesmo patamar conhecido em 1980, fruto de um crescimento econômico extremamente modesto com uma demografia ainda relativamente dinâmica. A partir da crise da dívida externa, em 1982, o Brasil, junto com outros países latino-americanos, entrou numa fase de relativa estagnação de sua economia, com a acumulação de insolvências repetidas, parcialmente minimizadas por acordos stand-by de financiamento multilateral (FMI), que culminaria na decretação da moratória unilateral, em 1987, e que rompe, porém, os canais de negociação com os principais financiadores externos (os bilaterais, os multilaterais, os bancos comerciais). O período também ficou conhecido pelas acelerações inflacionárias, tentativamente controladas por planos de estabilização frustrados, com trocas sucessivas de moedas.

6. O declínio econômico da fase final do regime militar



Como indicam dois estudiosos do período, a “duplicação dos preços e a elevação das taxas de juros internacionais no início dos anos 1980 tornaram mais custoso e mais prolongado o processo de ajuste” da economia brasileira iniciado na década anterior (Carneiro-Modiano: 2014, 263). Tem início aí a longa tendência ao baixo crescimento no Brasil, cujas causas se situam nas inadequações das respostas de política econômica dessas duas décadas, cujos efeitos negativos seriam agravados por novas disposições constitucionais, a partir de 1989, claramente contrárias aos requerimentos de um processo sustentado de crescimento econômico. As cifras desalentadoras da última fase do regime militar representaram, de fato, o início de um longo ciclo descendente da economia brasileira que se prolongaria até o começo do século XXI. A tabela abaixo resume os principais dados dos dois períodos, o ascendente e o declinante.

Indicadores econômicos do período militar, 1970-1984

| Ano | Crescimento PIB | | Balço | Dívida | Dívida/ | Taxa de |
|-------|-----------------|---------|---------|----------|---------|----------|
| | Nomina | p. hab. | Pagam.* | Externa* | PIB | Inflação |
| 1970 | 10,4 | 7,2 | -562 | 5.295 | 12,5 | 19,5 |
| 1971 | 11,3 | 8,6 | -1.307 | 6.622 | 13,3 | 20,3 |
| 1972 | 12,1 | 9,4 | -1.489 | 9.521 | 16,3 | 17,3 |
| 1973 | 14,0 | 11,3 | -1.688 | 12.572 | 15,9 | 14,9 |
| (...) | (...) | (...) | (...) | (...) | (...) | (...) |
| 1981 | -3,1 | -5,3 | -11.734 | 61.411 | 23,3 | 109,9 |
| 1982 | 1,1 | -1,2 | -16.310 | 70.198 | 25,8 | 95,5 |
| 1983 | -2,8 | -5,0 | -6.837 | 81.319 | 39,4 | 154,5 |
| 1984 | 5,7 | 3,4 | 45 | 91.091 | 43,1 | 220,6 |

Fonte: IBGE; * = US\$ milhões



A aceleração da inflação foi sem dúvida um dos elementos cruciais para a perda de legitimidade social e política do regime militar, mas o componente mais dramático do período final foi a incapacidade de honrar os compromissos externos do país, tal como revelado na elevação brutal do peso dos compromissos externos em relação à capacidade de exportar, logo após o segundo choque do petróleo e a alta das taxas de juros internacionais. O pagamento de juros e dividendos ao capital estrangeiro, bem como o valor das amortizações externas são triplicados entre os anos de 1978 e 1982.

Durante a fase inicial da crise, a preocupação do governo esteve concentrada no ajuste externo, ou seja, aumentando o esforço exportador e reduzindo a necessidade de divisas estrangeiras para as importações. Uma desvalorização muito agressiva da moeda reverteria, no entanto, em maior inflação interna, devido à dependência ainda acentuada do petróleo importado. A solução foi a contenção dos gastos do governo, dos salários e o aumento da arrecadação. Assim, mesmo com uma elevação no preço médio do barril do petróleo, a balança comercial começou a se estabilizar a partir de 1982, a despeito de uma queda significativa nas exportações, devido à crise internacional. O pagamento de juros da dívida externa, entretanto, cresceu bastante, o que levou ao início de tratativas com o FMI, mantidas confidenciais por preocupações eleitorais. Logo após as eleições, o governo anunciou o programa com o Fundo, base indispensável para que os bancos privados mantivessem suas linhas de crédito.

Diversas cartas de intenções com o FMI foram negociadas nos meses e anos seguintes, cada vez com alterações de metas, que raramente eram cumpridas, em vista da indexação extensiva da economia e do próprio peso do Estado nos grandes setores da produção e do investimento. Este autor sintetizou o quadro negociador entre o Brasil e o FMI nesses anos da seguinte forma:

Entre o início de 1983 – quando um acordo dito EFF (*Extended Fund Facility*) é negociado – e o final do regime militar, o Brasil beneficiou-se de créditos emergenciais do Fundo, mas não conseguiu cumprir a maior parte das exigências e requerimentos formulados pelo *staff* do órgão e estabelecidos por sua diretoria, pois que não obtinha condições



políticas para um conjunto de reformas tendentes a desindexar a economia brasileira e a colocar as contas públicas sob controle. O ministro Delfim Netto negociou e renegociou ‘meia dúzia’ de cartas de intenções para sustentar um acordo *stand-by* que nunca foi implementado em forma integral. (Almeida: 2014, 480)

O quadro econômico refletia o ambiente de inquietação política reinante na sociedade, com o crescimento da oposição ao regime militar: o produto industrial caiu 6% em 1983, configurando a maior recessão setorial já vista no Brasil, até a crise econômica de 2015-2016. Ao mesmo tempo, a produção interna de petróleo começou a dar sinais de fortalecimento, diminuindo a dependência externa. Dada a amplitude das restrições externas, as autoridades financeiras tiveram inclusive de adotar medidas para restabelecer a confiança na capacidade de honrar os pagamentos aos credores: no primeiro trimestre de 1984, “o governo socorreu o sistema financeiro, trocando a maior parte dos títulos indexados em dólar por títulos indexados em cruzeiros, absorvendo as perdas derivadas das especulações malsucedidas” (Carneiro-Modiano: 2014, 273).

A aceleração da inflação nesses anos trouxe ao debate o seu caráter inercial, e a necessidade de se desindexar a economia, o que se refletiria em propostas de reforma que só frutificariam muitos anos à frente, passando por sugestões de “moeda indexada” e de “choque heterodoxo”, combinadas com a própria troca da moeda (*idem*, 277). Os ajustes efetuados nos momentos finais do regime militar se fizeram num cenário muito negativo tanto em termos de relações de troca quanto de demanda externa, ao mesmo tempo em que o governo demonstrava complacência com os desequilíbrios internos e a elevada taxa de inflação.

Essas condições adversas aumentaram os custos internos do ajuste, e as políticas econômicas adotadas, com ou sem o beneplácito do FMI, contribuíram para aumentar os conflitos internos e agravaram os efeitos inflacionários. A alta inflação foi o principal sintoma dos graves desequilíbrios internos que condicionariam o desempenho da economia brasileira até o final da década. (Carneiro-Modiano: 2014, 280)

O regime militar chegava ao seu termo com resultados contraditórios, no plano econômico, entre o seu início e o seu final. Com efeito, depois de uma primeira fase feita



de estabilização e reformas, entre os anos 1964 e 1967, seguiu-se o famoso “milagre econômico”, de 1968 a 1973, ao qual sucede um penoso ajuste aos choques externos (1974-1980), encerrando-se o período com as crises da dívida externa e da estagflação (1981-85). A mudança de patamar, em termos de industrialização e de capacitação tecnológica durante todo o período militar, foi real, embora o elevado grau de intervenção estatal na economia e o grande fechamento externo criaram novos desafios que teriam de ser enfrentados nos anos seguintes, tanto no plano da redução do peso do Estado (privatizações e fim de monopólios estatais), quanto no da abertura econômica (receptividade a investimentos diretos estrangeiros) e liberalização comercial externa. Uma tabela analítica sobre os principais indicadores da economia brasileira nesse período de 21 anos é apresentada ao final deste trabalho.

Referências bibliográficas:

- Abreu, Marcelo de Paiva. “O processo econômico”, in: Angela de Castro Gomes (coord.). *História do Brasil Nação, 1808-2010*, vol. 4: *Olhando para dentro, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013, p. 179-227.
- _____. *A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Campus, 2014.
- Almeida, Paulo Roberto de. “O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de História”, *Revista Direito GV*, vol. 10, n. 2, 2014, p. 469-495.
- _____. “Planejamento Econômico no Brasil: uma visão de longo prazo, 1934-2006”. In: João Paulo Peixoto (org.): *Governando o Governo: modernização da administração pública no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 71-106.
- _____. “Finanças internacionais do Brasil: uma perspectiva de meio século (1954-2004)” in; José Flavio Sombra Saraiva e Amado Luiz Cervo (orgs.), *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005, p. 231-270.
- _____. *Problèmes Actuels du Commerce Extérieur Brésilien: une évaluation de la période 1968-1975*. Antuérpia: Centre Universitaire de l’Etat; Collège des Pays en Développement, 1976, dissertação de mestrado).
- Baer, Werner. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*. 6ª ed.; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.
- _____. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- _____. *Brasil. 25 anos de economia brasileira*. Rio de Janeiro: Gráfica Record, 1965.



- Campos, Roberto. “A experiência brasileira de planejamento”, in Mario Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos. *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1974, p. 47-78.
- Carneiro, Dionísio Dias. “Crise e esperança, 1974-1980” in: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Campus, 2014, p. 241-262.
- _____ e Modiano, Eduardo Marco, “Ajuste externo e desequilíbrio interno, 1980-1984”, in: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Campus, 2014, p. 263-280.
- Fishlow, Albert. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*, São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- Gordon, Lincoln. *Brazil's Second Chance: en route toward the First World*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.
- Ianni, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- Lacerda, Antonio Corrêa de et al. *Economia Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- Lafer, Celso. *JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- _____. “O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)” in Mindlin Lafer, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*, 3ª ed.; São Paulo: Perspectiva, 1975.
- Lago, Luiz Aranha Correa do, “A retomada do crescimento e as distorções do ‘milagre, 1967-1974””, in: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Campus, 2014, p. 213-239.
- Lessa, Carlos. *15 Anos de Política Econômica*. 3ª ed.; São Paulo: Brasiliense, 1982.
- Loureiro, Maria Rita (org.). *50 Anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições, depoimentos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- Macedo, Roberto B. M. “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)” in Betty Mindlin Lafer (org.). *Planejamento no Brasil*, op. cit., p. 51-68.
- Martone, Celso L. “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo, PAEG (1964-1966)” in Betty Mindlin Lafer (org.). *Planejamento no Brasil*. 3ª ed.; São Paulo: Perspectiva, 1975, p. 69-89.
- Mindlin Lafer, Betty (org.). *Planejamento no Brasil*. 3ª ed.; São Paulo: Perspectiva, 1975.
- Palazzo, José Truda. “O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro”. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977.
- Resende, André Lara, “Estabilização e reforma, 1964-1967””, in: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. 2ª ed.; Rio de Janeiro: Campus, 2014, p. 197-211.
- Venâncio Filho, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.



A Trajetória Econômica Do Brasil Na Era Militar: Crescimento E Crises – Paulo Roberto de Almeida

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, 27 de fevereiro de 2018.



A Trajetória Econômica Do Brasil Na Era Militar: Crescimento E Crises – Paulo Roberto de Almeida

Informações complementares:

Principais indicadores econômicos do período militar, 1964-1985 (% anuais e milhões de dólares)

| Fase | Ano | PIB | PIB per capita | Poupança/PI B | Bal. Pagam | Dívida extern a | Dívida/PI B | Inflação |
|---------------------------------------|------|------|----------------|---------------|------------|-----------------|-------------|----------|
| Estabilização e reformas econômicas | 1964 | 3,4 | 0,5 | 19,6 | 140 | 3.874 | 18,5 | 90,7 |
| | 1965 | 2,4 | -0,5 | 22,8 | 368 | 4.758 | 21,2 | 57,1 |
| | 1966 | 6,7 | 3,6 | 21,8 | 54 | 5.196 | 18,4 | 38,5 |
| | 1967 | 4,2 | 1,3 | 17,9 | -237 | 3.281 | 10,6 | 28,6 |
| | 1968 | 9,8 | 6,7 | 20,7 | -508 | 3.780 | 11,1 | 24,2 |
| | 1969 | 9,5 | 6,4 | 25,4 | -281 | 4.403 | 11,9 | 20,1 |
| “Milagre econômico” | 1970 | 10,4 | 7,2 | 22,9 | -562 | 5.295 | 12,5 | 19,5 |
| | 1971 | 11,3 | 8,6 | 21,7 | -1.307 | 6.622 | 13,3 | 20,3 |
| | 1972 | 12,1 | 9,4 | 21,9 | -1.489 | 9.521 | 16,3 | 17,3 |
| | 1973 | 14,0 | 11,3 | 24,7 | -1.688 | 12.752 | 15,9 | 14,9 |
| | 1974 | 9,0 | 6,5 | 21,5 | -7.122 | 17.166 | 16,3 | 28,7 |
| | 1975 | 5,2 | 2,8 | 24,3 | -6.700 | 21.171 | 17,1 | 27,9 |
| Ajustes aos choques externos | 1976 | 9,8 | 7,2 | 21,8 | -6.017 | 25.985 | 17,0 | 41,2 |
| | 1977 | 4,6 | 2,2 | 22,5 | -4.037 | 32.037 | 18,2 | 42,7 |
| | 1978 | 4,8 | 2,4 | 22,0 | -6.990 | 43.511 | 21,7 | 38,7 |
| | 1979 | 7,2 | 4,8 | 20,1 | -10.742 | 49.904 | 22,2 | 54,0 |
| | 1980 | 9,1 | 6,7 | 19,4 | -12.807 | 53.848 | 22,5 | 100,2 |
| Crise da dívida externa e estagflação | 1981 | -3,1 | -5,3 | 18,6 | -11.734 | 61.411 | 23,3 | 109,9 |
| | 1982 | 1,1 | -1,2 | 15,6 | -16.310 | 70.198 | 25,8 | 95,5 |
| | 1983 | -2,8 | -5,0 | 12,7 | -6.837 | 81.319 | 39,4 | 154,5 |
| | 1984 | 5,7 | 3,4 | 17,0 | 45 | 91.091 | 43,1 | 220,6 |
| | 1985 | 8,4 | 6,1 | 18,2 | 268 | 95.857 | 41,9 | 225,5 |

Fontes: Estatísticas Históricas do IBGE, FMI; in: Lincoln Gordon, *Brazil's Second Chance*: 2001, 76-77.