

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**GOVERNO AUTORITÁRIO E POLÍTICA
ECONÔMICA: O CASO DO PAEG**

MARA DE ALBUQUERQUE FREIRE CORTEZ
Matrícula nº: 112044184

ORIENTADOR: Prof. Wilson Vieira

ABRIL 2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**GOVERNO AUTORITÁRIO E POLÍTICA
ECONÔMICA: O CASO DO PAEG**

MARA DE ALBUQUERQUE FREIRE CORTEZ
Matrícula nº: 112044184

ORIENTADOR: Prof. Wilson Vieira

ABRIL 2019

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, a minha família e aos meus amigos queridos – Hugo, Roberta, Priscilla, entre tantos outros – que me ajudaram nessa trajetória. Meus sinceros e profundos agradecimentos ao meu orientador Wilson Vieira, que não só me deu uma segunda chance como me amparou quando eu mais precisei. Acho que nunca poderei retribuir mas jamais esquecerei. Não poderia esquecer os meus companheiros de IE: Anna Lucia, Camila e Darci.

Agradecimento especial ao meu marido, Pedro Cortez, que tanto me ajudou e me auxiliou com seu amor e cuidado, além de muita paciência.

Resumo

FREIRE, Mara de Albuquerque. Governo autoritário e Política Econômica: O caso do PAEG. Rio de Janeiro, 2019. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Sumário

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| CAPÍTULO I – REFORMAS CONJUNTURAIS | 3 |
| I.1. DO GOVERNO JK AO GOVERNO JANGO | 3 |
| I.2. GOLPE DE 1964..... | 4 |
| I.3. OBJETIVOS DO PAEG | 6 |
| I.3.1 Políticas salariais..... | 7 |
| I.4. RESULTADOS | 9 |
| CAPÍTULO II – REFORMAS ESTRUTURAIS..... | 13 |
| II.1. REFORMA TRIBUTÁRIA | 13 |
| II.2.REFORMA FINANCEIRA | 15 |
| CONCLUSÃO | 18 |
| BIBLIOGRAFIA | 21 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar o Plano de Ação Econômica Governamental (PAEG), no Brasil, visto como um caso no qual um governo autoritário pode impor políticas econômicas e quais as consequências sociais do autoritarismo, através da análise das reformas conjunturais e estruturais.

Primeiramente, busca-se entender o que se considera como governo autoritário e de como ocorre sua articulação em torno de suas políticas. O que é considerado um governo autoritário? Conhecida por relatar à respeito dos regimes totalitários do século XX, Hannah Arendt nos define que *tanto prática como teoricamente, não estamos mais em posição de saber o que a autoridade realmente é.* (ARENDR, 1992,p.128). A sugestão da autora não é em torno do que realmente é a autoridade, mas sim a experiência em questão. Não estamos mais em posição de saber o que *realmente é* autoridade, mas sim aquilo que foi autoridade. O ponto crucial que Arendt nos atenta é que uma vez que nosso interesse é entender um governo autoritário, na verdade, o que o nos deparamos é com um governo que perdeu autoridade e por conta disso, faz uso de força ou violência. Ao relatar a respeito do funcionamento das instituições políticas romanas, por exemplo, evidencia-se o problema da manipulação da plebe através da distinção entre *autoridade do governo e poder do povo*. Sendo assim, sugere-se que a institucionalização poderia ser um possível instrumento de controle, uma vez que se estabelece um equilíbrio entre igualdade e hierarquia. (ARENDR, 1992)

Levando em consideração que a ausência de autoridade está relacionada com o exercício do poder, faz-se necessário a compreensão da relação de *poder e autoridade*. A efetivação do poder só se dá *a medida em que não são vazias e nem ocultas suas intenções e quando não são brutais, violentas ou destrutivas.* (ARENDR, 1989, p.200)

Todos os regimes autoritários, sem exceção, têm identificado violência com autoridade, sem perceber que, nunca conseguimos restabelecê-la talvez pelo seu próprio esvair-se como conceito na nossa época, limitavam-se a afirmar que o próprio modo possível de existência da sociedade passava por um merco autoritário. (DELLASOPPA, 1991, p. 82)

Cabe assinalar, portanto, a real autoridade da Ditadura Militar na intervenção liderada por parte dos militares brasileiros, em 1964. Pode-se dizer que tratava-se de *militares que tomaram o poder, conhecidos como “linha dura”*. O primeiro deles, Castelo

Branco, implantou a “Operação Limpeza”, que consistia em prisões, cassações de mandatos e suspensões de direitos políticos. *A ideia (que talvez possa ser chamada de “utopia autoritária”) era eliminar todo aquele que dissentisse das bandeiras da “Revolução”: combate ao comunismo, à corrupção e outras diretrizes da retórica política radical de direita* (FICO, 2002, p.254)

Um regime militar que tem como função combater seus inimigos próprios, sob uma retórica ideológica de direita e afirma que *a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma*, não é exemplo de conciliação entre *poder e autoridade*. Na verdade, questiona-se a presença de uma real autoridade, visto que o exercício do governo em questão se dá com sua própria intervenção, ações antidemocráticas e violentas. (Ato Institucional nº1,1964)

Se as questões em torno do entendimento do termo *autoridade* dizem respeito a, na verdade, o suposto desaparecimento dessa autoridade, e não a uma ideia de continuidade natural de uma ordem social ou como garantia de ordem, como retornar ou garantir a efetivação do poder? A efetivação do poder se dá com práticas claras de intenções e não através da violência. Na verdade, o uso da violência e das restrições de direitos caracteriza um abuso desse poder e não sua real efetivação.

Além disso, a convicção do regime militar com o restabelecimento da ordem e da obediência como solução dos problemas do país, convencia parte da sociedade civil, trazendo uma identificação maior com *autoridade e violência*, de modo que se a violência faz as pessoas obedecerem, então *violência é autoridade*. (cf.ARENDT, 1992)

CAPÍTULO I – REFORMAS CONJUNTURAIS

I.1. Do Governo JK ao Governo Jango

O período que antecede o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) é marcado pela sua instabilidade política. O período que vai do governo JK ao governo Goulart apresenta certas inconsistências. Partindo da década de 1950, que apresenta um crescimento contínuo e acelerado, observa-se que o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek é responsável pelo bom rendimento econômico do período em questão, enquanto o PIB é sustentado basicamente pelo setor industrial, conforme explicitado na tabela abaixo:

Tabela 1. Indicadores Plano de Metas:

| | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 |
|---------------------------------|------|------|------|------|
| Produto Interno Bruto (%) | 7,7 | 10,8 | 9,8 | 9,4 |
| Produto Industrial (%) | 5,4 | 16,8 | 12,9 | 10,6 |
| Meios de Pagamento (%) | 32,1 | 23,0 | 42,9 | 38,8 |
| Inflação – IGP [Dez. /Dez. (%)] | 7,0 | 24,4 | 39,4 | 30,5 |

Fonte: Inflação, “apêndice estatístico”, in: Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André. **Economia Brasileira contemporânea [1945 – 2010]**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

JK de fato entregou a seus sucessores uma economia maior e mais desenvolvida, mas, ao mesmo tempo, deixou-lhes um “presente de grego”, sob a forma da piora de alguns dos principais indicadores macroeconômicos internos externos. (GIAMBIAGI, VILLELA, 2005, p.29) Significa dizer que o governo sucessor de JK sofreu as consequências do crescimento econômico acelerado, o plano conhecido como “50 anos em 5” deixava para Goulart não só uma economia mais complexa, como também as consequências do plano de desenvolvimento. Sobre o Plano de Metas, cabe dizer que

a economia logrou crescer, em média, cerca de 5% a.a. em termos per capita (mais que o dobro dos 2% a.a. previstos) e o coeficiente de importações caiu para cerca de 8% em 1960 (10% previstos), por outro, a inflação média entre 1957 e 1960 (25% a.a.) excedeu largamente os 13,5% antecipados. (GIAMBIAGI, VILLELA, 2005, p.38)

A sucessão do governo de Juscelino foi disputada por Jânio Quadros, Ademar de Barros e Henrique Lott. Jânio foi governador de São Paulo e recebia apoio do Partido Trabalhista Nacional (PTN) enquanto Ademar era filiado ao Partido Social Progressista (PSP) e Henrique, general filiado ao Partido Social Democrata (PSD). Jânio venceu as

eleições por seu caráter populista, mas logo que tomou posse introduziu um pacote de medidas de cunho ortodoxo, que visava uma estabilização doméstica e a recuperação do crédito externo e que foram muito bem recebidas pelo FMI e pelos credores do Brasil.

Por não ter apoio do Congresso, o então presidente Jânio Quadros não tinha base de sustentação para suas medidas econômicas. Sendo assim, sua renúncia ocorreu em agosto de 1961 e seu vice, João Goulart assumiu. É importante salientar que esse período é dramático não só pela renúncia em si mas pelos acontecimentos que a sucederam: crise política do governo de Goulart e a intervenção da Ditadura Militar.

Após a renúncia de Jânio Quadros, o vice-presidente João Goulart assume a presidência mesmo desagradando os partidos da oposição, por ser considerado favorável aos movimentos sociais e sindicatos, por seu caráter populista. Em meio ao contexto de instabilidade política, inflação alta e alto desemprego, o governo Goulart além das dificuldades econômicas precisou lidar com as acusações de ser amistoso ao comunismo, grande preocupação da oposição.

1.2. Golpe de 1964

Diante de um contexto de instabilidade política e econômica, a ditadura militar implantada em 1964, colocou no comando do país o general Humberto de Alencar Castelo Branco como Presidente da República, através do Ato Institucional nº1¹. Após montar uma nova equipe econômica cujo o objetivo era o combate à inflação.

Ainda que as Forças Armadas não possuíssem de antemão um projeto para o país, a instabilidade econômica do governo Goulart, juntamente com o caráter reformista de sua agenda, indicando o caráter populista de seu governo, a dinâmica do processo político entre abril de 1964 e outubro de 1965 indicava que a derrota definitiva do “populismo” – de sua agenda reformista, de suas lideranças “carismáticas” e de seus mecanismos de controle político e participação das massas – exigiria mais que um governo de emergência e uma intervenção moderadora, na visão das Forças Armadas.

Do ponto de vista econômico, o regime militar acaba sendo consequência de um contexto de crise econômica severa (o PIB regrediu de 7,3% para 1,5% em 1963), inflação alta (chegando a 83% em 1963) e uma conjuntura de instabilidade política. Além disso, havia certa organização da classe dominante que defendia uma associação à uma nova

¹ O Ato Inconstitucional nº 1 foi fixado em 9 de abril de 1964. Se legitimando por si próprio, o governo militar destituiu o governo anterior e se diz em posse da “força normativa”, edição de “normas jurídicas” e assegura a reconstrução econômica, financeira e política do Brasil.

dinâmica internacional de produção. Significa dizer que uma das principais metas da classe conservadora era um estreitamento maior do país com o capital estrangeiro, além de flexibilização de burocracias que serviam de entrave à atividade empresarial.

Entre as medidas mais importantes do governo de Castello Branco, destacam-se a suspensão dos direitos políticos dos cidadãos uma vez que há cassação de mandatos parlamentares; eleições indiretas para governadores; dissolução de todos os partidos políticos e criação de duas novas agremiações políticas: Arena (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). A primeira reunia os governistas enquanto o segundo reunia as oposições.

Nos seus primeiros meses de governo, Castello Branco apresentava uma noção de “ditadura temporária”. Autointitulada como “revolucionária”, seu objetivo era de simplesmente depor João Goulart de sua função como presidente. A violência política percorreu um ciclo longo de mais de 20 anos, com a legitimação da tortura, da vigilância e do uso indiscriminado e desproporcional da força. Sobre o golpe militar, o general Ernesto Geisel explica em 1981:

O que houve em 1964 não foi uma revolução. As revoluções fazem-se por uma ideia, em favor de uma doutrina. Nós simplesmente fizemos um movimento para derrubar João Goulart. Foi um movimento contra, e não por alguma coisa. Era contra a subversão, contra a corrupção. Em primeiro lugar, nem a subversão nem a corrupção acabam. Você pode reprimi-las, mas não as destruirá. Era algo destinado a corrigir, não a construir algo novo, e isso não é revolução. (GASPARI, 2002, p.138)

Faz-se necessário um novo questionamento: como um regime cujo objetivo de construir nada consegue construir tantos feitos? O modelo econômico executado no governo autoritário de Castello Branco tinha como objetivo criar um capitalismo nacional associado aos Estados Unidos (IANNI, 1979, p.288). O *movimento pendular*, analisado por Ianni inclinava em determinados momentos para o nacionalismo e, em outros, para a internacionalização subordinada. A discussão da subordinação ao governo norte-americano antecedia à intervenção militar, mas essa uma vez proclamada, não seguia-se mais em dúvida quanto à subordinação.

O período conhecido como “milagre econômico”, posterior ao PAEG, é reconhecido como um resultado natural de suas ações principais. Segundo Furtado, não haveria milagre econômico sem que tivesse ocorrido arrocho salarial, concentração da riqueza, financiamento do capital por meio de subsídios, e uma correção monetária

governamental bem sucedida que contribuía para o controle da inflação. A estratégia só funcionou uma vez que se:

a) reorientou o processo de concentração da riqueza e da renda; b) reduziu a taxa do salário real básico com respeito à produtividade média do sistema; e c) fomentou, em particular, mediante subsídios, a exportação de produtos industriais, objetivando aliviar os setores produtivos que enfrentavam insuficiência de demanda. (FERREIRA JR &BITTAR *apud* FURTADO, 2008, p.340)

Diante de um cenário claro de repressão política e manifestação de alguns grupos sociais, a visão de política econômica – favorável aos lucros em detrimento dos salários – do governo não apresentava resistência formal, impondo-se à sociedade e aos demais poderes da União. Os anos de 1963 a 1967 representaram um período de ajuste conjuntural e estrutural da economia cujo objetivo foi o controle da inflação e a retomada do crescimento. Os feitos econômicos de sucesso se realizavam graças ao caráter autoritário da Ditadura Militar.

Outros planos anteriores tentaram, porém de forma frustrada, resolver as questões econômicas. No entanto, somente o PAEG foi bem-sucedido em retomar o crescimento. Não se pode ignorar o caráter de coerção de um regime militar, que pode influenciar diretamente para a efetivação de medidas econômicas, ainda mais aquelas consideradas pouco populares, como foi o caso do PAEG. Levando em consideração que o regime militar minava paulatinamente os direitos do indivíduo e sua participação política, de que forma essas arbitrariedades contribuíram para a efetivação de um plano econômico tão impopular? Pode-se dizer que a violência organizada desse regime contribuiu para legitimação desse governo e conseqüentemente para o estabelecimento das políticas econômicas?

Esse trabalho pretende entender se a repressão policial-militar do regime imposto em 1964 e seu caráter autoritário contribuiu para a implantação do PAEG, entendendo que a brutal repressão abateu as principais forças democráticas brasileiras.

1.3. Objetivos do PAEG

Os ministros do Planejamento e da Fazenda, responsáveis pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), tinham como proposta superar a crise econômica no país, além de retomar o crescimento. Esse plano se dividia em ações conjunturais que corroborassem para a diminuição da inflação e reformas estruturais que possibilitassem a

reestruturação da economia brasileira que, na visão dos formuladores do plano, possibilitaria a retomada do crescimento.

Acreditava-se que a alta inflação era oriunda do excesso de demanda na economia, fazendo com que os preços dos bens e serviços aumentassem. A proposta do governo era basicamente diminuir seus gastos, restringindo o crédito – por meio do aumento das taxas de juros – adotando uma nova política salarial, provocando assim uma redução no salário real da população.

A inflação, asseguravam as fontes oficiais, subvertia a ordem e a hierarquia social; desorganizava o mercado de crédito e de capitais; distorcia o mercado cambial; mascarava os coeficientes de rentabilidade através de lucros ilusórios; desestimulava os investimentos nos setores de base; penalizava os investimentos do mercado imobiliário, ensejando um grave desequilíbrio habitacional; dissolvia a função orientadora do sistema de preços, premiando a especulação e a ineficiência, ao mesmo tempo em que incentivava a escalada do estatismo. (ALMEIDA *apud* MACARINI, 2000)

O objetivo geral do PAEG era de promover o desenvolvimento mesmo que fosse às custas de medidas impopulares. Nesse período, o Brasil se destacava como uma nação emergente e recebia investimentos internacionais, inclusive como resultado da política do governo JK. O desenvolvimento da indústria e seu caráter desenvolvimentista reforçava a associação do progresso à melhoria das condições de vida dos países subdesenvolvidos. No entanto, toda a estrutura industrial e tecnológica criada entre 1964 e 1967 não foram suficientes para resolver os problemas sociais enfrentados no país. (IANNI, 1996, p.159)

I.3.1 Políticas salariais

Em 1964, criou-se um regime de acumulação típico de um governo militar, baseado na *concentração de renda e da riqueza e na exclusão social*, o que é típico de um governo que privilegia as classes dominantes. O governo criou uma regra inicialmente restrita ao setor público cuja concepção central era de que os salários não fossem reajustados integralmente pelas taxas de inflação do período anterior, significa que houve uma redução do salário real. A política de intervencionista de reajustes salariais definia um único reajuste a cada 12 meses, de modo que haveria uma média de seus valores reais dos últimos 24 meses, influenciada também por uma porcentagem relativa ao aumento de produtividade e uma projeção da inflação do ano seguinte. Diferentemente dos períodos anteriores, o salário não seria ajustado se baseando no último pico real, corroborando para a estratégia gradualista.

A nova política salarial trouxe perda significativa aos mais pobres, ou seja, àqueles cujos salários eram menores, inclusive por se tratar de trabalhadores que tinham um menor poder de barganha frente aos empregadores. Os salários do setor privado inicialmente ficaram fora das regras de reajuste, entretanto, frente a uma articulação dos defensores do reajuste salarial, o Congresso considerou uma lei que estendia o reajuste salarial também para o setor privado, mesmo com as articulações dos sindicatos. Posteriormente, em 1968 essa lei se tornou permanente.

Além dessa reforma de reajuste salarial, o governo articulou mais duas reformas relevantes para enfrentar a inflação no período. Ainda sobre regulação das leis trabalhistas, houve *extinção gradual do antigo sistema de estabilidade no emprego*, além da criação do FGTS e o *enfrentamento político e legal da atuação sindical*. (MATOS, BASTOS, BARONE, 2015)

As perdas no que diz respeito às políticas salariais não dizem respeito exclusivamente às reformas. No âmbito político, o regime militar articulou também o esvaziamento do papel político do Ministério do Trabalho, restringindo sua influência, criminalizando as greves, reprimindo os sindicatos e aniquilando sua posição política no que diz respeito às regras do salário mínimo.

Frente ao cenário político de coerção, violência organizada por parte do Estado e perda dos direitos básicos dos cidadãos, observa-se que a recuperação da situação econômica e retomada do crescimento se conquista às custas de uma política de reajuste salarial que deixa repercussões para além do período em questão.

O enfraquecimento da atuação dos meios de resistência da sociedade, como o Ministério do Trabalho e os sindicatos, por si só já impede grandemente ganhos consideráveis de resiliência ao trabalhador, principalmente àqueles cujos salários são mais baixos. Além da perda dessas organizações, a nova regulação do trabalho não abria margem para qualquer tipo de negociação nos dissídios e acordos coletivos, além de abrir margem para uma perda considerável nas condições de trabalho, uma vez que o poder de barganha é menor.

A “nova” regulação do mercado de trabalho gerou condições objetivas para que as empresas pudessem recorrer a estratégias de promoção da rotatividade de mão de obra, em ambiente com excedente de oferta de trabalho, dada a ausência de reforma agrária e sob um contexto de elevado e crescente êxodo rural. O poder de barganha dos trabalhadores do setor privado, nesse cenário, foi levado quase a zero, pois, dadas as mudanças legais, a repressão e a recessão daqueles primeiros anos de adoção do PAEG (MATOS, BASTOS, BARONE, 2015, p.6)

A política salarial do PAEG justificava-se basicamente com o argumento que seu objetivo era manter estável a participação dos salários, além de corrigir as distorções salariais do serviço público federal, impedindo assim que os reajustes salariais ocorressem de modo desordenado e realimentasse o processo inflacionário. Uma vez que as greves e as atividades dos sindicatos estavam suspensas, além dos direitos individuais dos cidadãos e a atuação política reprimida, não houve negociação entre os trabalhadores e seus empregadores fazendo com que a implantação da mudança do reajuste salarial resultasse na queda significativa do valor real do salário mínimo. Sendo assim, ocorreu a subestimação sistemática do resíduo inflacionário até 1968 levando a uma queda abrupta do salário real.

1.4. Resultados

O governo de Jânio Quadros assumiu a presidência em 1961 e marca o início de uma década de instabilidade política e econômica. Identifica-se na tabela abaixo um período claro em que o PIB cai e a inflação vai além dos 90%, em 1964. Até esse mesmo ano observa-se uma crise industrial no Brasil, impulsionada como consequência do governo desenvolvimentista de Juscelino Kubistchek, na década anterior. O aspecto econômico acompanha o quadro político de modo que Jânio Quadros representou um presidente de caráter populista no aspecto político mas que introduz medidas econômicas ortodoxas com o objetivo de diminuir a inflação e corrobora para o esgotamento do quadro político.

Tabela 2: Produto e Inflação: 1961-1968

| Produto e Inflação: 1961-1968 | | | |
|-------------------------------|------------------------|--|-----------------------------|
| Ano | Crescimento do PIB (%) | Crescimento da Produção Industrial (%) | Taxa de Inflação IGP-DI (%) |
| 1961 | 8,60 | 11,10 | 33,20 |
| 1962 | 6,60 | 8,10 | 49,40 |
| 1963 | 0,60 | -0,20 | 72,80 |
| 1964 | 3,40 | 5,00 | 91,80 |
| 1965 | 2,40 | -4,70 | 65,70 |
| 1966 | 6,70 | 11,70 | 41,30 |
| 1967 | 4,20 | 2,20 | 30,40 |
| 1968 | 9,80 | 14,20 | 22,00 |

Fonte: GREMAUD. Amaury Patr ck, VASCONCELLOS, Marco Ant nio Sandoval e TONETO JR. Rudnei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 5.ed. 2007. Atlas: São Paulo.

Após a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart assume o governo e desde então teve forte oposição enquanto crescia o discurso de associação ao comunismo. O contexto político continuava sendo fortemente instável, além da pressão popular e política de solucionar o problema da inflação no país através do plano Trienal, entretanto o plano foi fracassado em virtude de sua incapacidade de resolver o problema inflacionário no curto prazo.

Em 1964, era cada vez mais difícil manter o equilíbrio entre os setores conservadores e da esquerda no país. Jango representava uma liderança com afinidade clara às políticas que favoreciam os movimentos dos sem-terra, o que acabou prejudicando a sustentação de seu governo frente às antigas estruturas de poder. O fim do governo veio com a autoproclamação de um grupo de militares, com apoio das classes dominantes e da classe média, conhecida como Ditadura Militar. Após a deposição de João Goulart, o Congresso através de uma eleição indireta, escolheu o General Castello Branco para assumir a presidência do país, no qual se insere o PAEG.

O governo de Castello Branco é marcado pelo primeiro Ato Institucional nºI, no qual o texto promete uma boa *perspectiva para o futuro da Nação*. No entanto, faz-se necessário para cumprimento do interesse e vontade nacional acabar com os instrumentos democráticos. *Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação*. Os direitos individuais ficaram suspensos, o poder sobre o país centralizado no presidente em ofício e os mandatos estaduais, municipais e federais cessados. (Ato Institucional nº1, 1964)

A Ditadura Militar representa claramente a imposição de uma política através de um discurso de manutenção da ordem apoiado pela coerção policial-militar. Ao considerar o conceito de Arendt à respeito de autoridade, identifica-se, na verdade, a falta de autoridade uma vez se coloca como necessidade a repressão e a violência. Os instrumentos da democracia foram substituídos pelo uso da força como imposição ideológica, política e econômica. No que diz respeito às políticas econômicas, foi no governo de Castello Branco a implementação do PAEG cujo objetivo era restabelecer o crescimento da economia e cessar o crescimento da inflação.

Como forma de atuação típica de um governo ditatorial, a estabilização da economia veio em detrimento dos salários, havendo diminuição do salário real. Na tabela 3 e no gráfico 1, abaixo, é possível compreender a movimentação do salário mínimo real. Segundo Hermann, o que ocorria era um mecanismo de seleção de custos: os salários

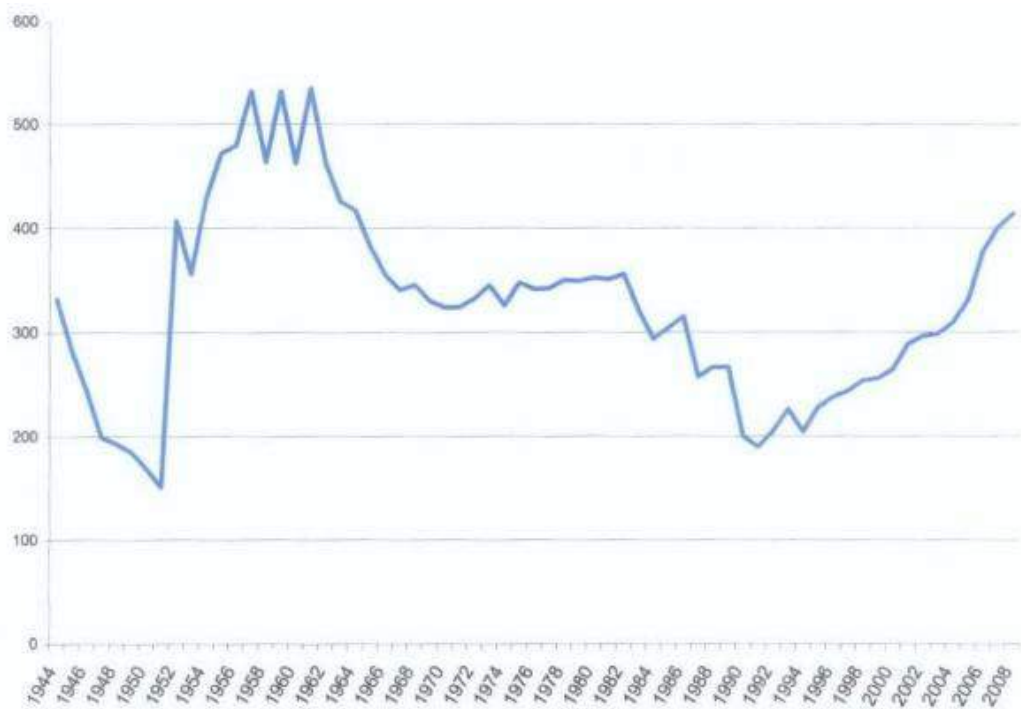
eram comprimidos enquanto a receita do governo, as tarifas de empresas estatais e os rendimentos financeiros eram preservados. Conforme uma política de *controle*, o PAEG além do combate à inflação *contribuiu para o ajuste fiscal e externo da economia* (HERMANN, 2005, p.81).

Tabela 3: Salário mínimo real

| Ano | Salário Mínimo | Ano | Salário Mínimo | Ano | Salário Mínimo |
|------|----------------|------|----------------|------|----------------|
| 1944 | 331,52 | 1966 | 355,44 | 1988 | 266,86 |
| 1945 | 282,90 | 1967 | 340,45 | 1989 | 266,86 |
| 1946 | 244,57 | 1968 | 345,29 | 1990 | 200,35 |
| 1947 | 199,30 | 1969 | 329,90 | 1991 | 189,97 |
| 1948 | 192,83 | 1970 | 323,71 | 1992 | 205,33 |
| 1949 | 184,94 | 1971 | 324,03 | 1993 | 226,45 |
| 1950 | 169,11 | 1972 | 332,33 | 1994 | 204,80 |
| 1951 | 150,91 | 1973 | 345,15 | 1995 | 228,17 |
| 1952 | 406,67 | 1974 | 325,76 | 1996 | 237,99 |
| 1953 | 365,85 | 1975 | 347,77 | 1997 | 244,04 |
| 1954 | 428,83 | 1976 | 341,47 | 1998 | 253,86 |
| 1955 | 472,37 | 1977 | 342,18 | 1999 | 256,19 |
| 1956 | 480,03 | 1978 | 350,11 | 2000 | 264,97 |
| 1957 | 531,58 | 1979 | 349,32 | 2001 | 289,04 |
| 1958 | 463,70 | 1980 | 352,40 | 2002 | 296,42 |
| 1959 | 531,59 | 1981 | 351,17 | 2003 | 298,49 |
| 1960 | 462,61 | 1982 | 355,60 | 2004 | 309,60 |
| 1961 | 534,59 | 1983 | 321,40 | 2005 | 331,16 |
| 1962 | 463,06 | 1984 | 293,59 | 2006 | 377,70 |
| 1963 | 425,61 | 1985 | 304,53 | 2007 | 400,53 |
| 1964 | 417,00 | 1986 | 315,15 | 2008 | 413,78 |
| 1965 | 382,38 | 1987 | 257,83 | | |

Fonte: IPEA, 2008

Gráfico 1: Salário mínimo real



Fonte: IPEA, 2008

O sucesso do PAEG se tornou possível uma vez que se extinguiu o aparato institucional dos trabalhadores que são, além de seus próprios direitos individuais, a atuação dos sindicatos como forma de estabelecer uma negociação com seus empregadores. Além disso, menciona-se o Ato Institucional nº1 cujo objetivo foi de extinguir a atuação do Congresso, os mandatos estaduais, municipais e federais e de legitimar a repressão policial-militar afim de garantir os interesses da Ditadura Militar. O sucesso do plano econômico se torna possível uma vez que se institui a violência, repressão e extinção de direitos básicos como aparato institucional de um suposto interesse nacional.

CAPÍTULO II – REFORMAS ESTRUTURAIS

II.1. Reforma tributária

Além da racionalização do sistema tributário, o objetivo real da reforma era o aumento da arrecadação por parte do governo. Através da redução dos custos operacionais da arrecadação e da eliminação dos impostos de pouca relevância, pretendeu-se reformar o sistema tributário de modo que ele conseguisse contribuir para o crescimento econômico (cf. HERMANN, 2015). A reforma tributária foi marcada pelo aumento da arrecadação e da racionalização do sistema e a ampliação da base de arrecadação do Imposto de Renda combinados com a criação de mecanismos de isenção de modo a estimular a poupança e as aplicações financeiras, além da criação dos fundos de participação, como o FPE e FPM.

Até o devido momento havia estímulo para atrasar o pagamento dos impostos pois não havia correção dos valores obtidos. Desse modo, com caráter regressivo e centralizador, a arrecadação passou de 16% do PIB, em 1963, para 21%, em 1967.

Dada a participação ativa do poder público no esforço de investimento nas décadas anteriores, em prol de facilitar os processos de desenvolvimento, a reforma tributária fazia parte de um plano de estabilização gradualista. Diversos aperfeiçoamentos foram implementados no sistema tributário, objetivando combater a *desordem tributária* (cf. RESENDE, 1997).

A reforma tributária foi organizada de modo a responder a dois principais desajustes. O primeiro dele eram os altos gastos públicos e a primeira ferramenta institucional utilizada para o controle dos gastos do governo foi o Ato Institucional nº 1, cujo texto menciona o veto ao Poder Legislativo, impedindo-o de elevar a despesas do Orçamento da União. O segundo grande desajuste era referente aos problemas provenientes de décadas anteriores. As soluções anteriormente eram focadas em aumentar as bases de arrecadação criando tributos de áreas específicas como petróleo e energia, ou seja, voltadas para os setores de infraestrutura. O processo inflacionário se deu, em grande parte, por adiantamentos das autoridades monetárias, por isso a implementação da reforma tributária era crucial.

Os objetivos da reforma eram, basicamente: elevar a arrecadação, racionalizar o sistema tributário, eliminar os impostos em cascata. Além disso, a reforma substituiu o

Imposto sobre Vendas e Consignações pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Baseados na inflação anterior, foram adicionados alguns mecanismos de ajuste dos impostos pagos em atraso, de modo que contribuiu para a elevação da arrecadação, que passou de 16% do PIB em 1963 para 21%, em 1967. A tabela abaixo apresenta o aumento gradual na arrecadação dos impostos e o equilíbrio nas despesas do governo.

Tabela 4 – Receita e despesa da União de 1960 a 1970

| EXERCÍCIO | RECEITA ARRECADADA | DESPESA REALIZADA | SUPERAVIT OU DÉFICIT (entre parênteses) | RAZÃO RESULTADO/RECEITA |
|-----------|--------------------|-------------------|---|-------------------------|
| 1960 | 233.013 | 264.636 | (31.624) | -13,57% |
| 1961 | 419.914 | 726.694 | (102.460) | -32,28% |
| 1962 | 511.829 | 726.694 | (214.865) | -41,98% |
| 1963 | 953.054 | 1.277.577 | (324.523) | -34,05% |
| 1964 | 2.010.623 | 2.770.714 | (760.091) | -37,80% |
| 1965 | 3.593.921 | 4.414.920 | (820.999) | -22,84% |
| 1966 | 6.007.010 | 6.138.559 | (131.550) | -2,19% |
| 1967 | 7.384.437 | 8.172.972 | (788.535) | -10,68% |
| 1968 | 11.785.506 | 11.542.897 | 242.609 | 2,06% |
| 1969 | 19.683.563 | 18.651.502 | 1.032.061 | 5,24% |
| 1970 | 29.819.965 | 29.115.660 | 1.704.305 | 5,72% |

Fonte: IBGE,1990.

Mesmo sendo considerada como necessária, a reforma só se torna possível graças às ações de cunho autoritário da Ditadura Militar, instaurado em 1964. Embora houvesse um aumento da arrecadação, a autonomia dos estados e municípios era estritamente restrita, de modo que eles não podiam fixar as alíquotas do ICM, além de não terem permissão para conceder incentivos e isenções dado que o contexto político, ou seja, a arrecadação era gerada mas sem que pudesse ser utilizada como instrumento político. (VARSANO, 1996).

Outro fator relevante da reforma tributária diz respeito aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), que funcionavam basicamente como meio de transferência governamental, ou seja, mecanismos em que o governo federal repassava

recursos para os estados e municípios. Esses fundos se baseiam na arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI), no entanto o que se modifica ao longo dos anos é o percentual arrecadado. Significa dizer que nesse período o volume dos recursos disponíveis no caixa do governo central aumentou e que a autonomia dos estados e municípios diminuiu, uma vez que esses ficavam à mercê das estratégias do governo.

Em suma, pode-se observar que a reforma tributária promoveu um aumento significativo de centralização fiscal, de modo que diminuiu a autonomia dos estados e municípios de forma arbitrária. O PAEG tinha como um de seus objetivos promover um ciclo de crescimento acelerado que só se torna possível uma vez que há o aumento do volume de arrecadação do governo central. Ademais, a elevação do volume de arrecadação do governo central se tornou possível uma vez que o contexto político era autoritário.

II.2.Reforma financeira

Sobre a necessidade de reformas institucionais diagnosticadas pelo PAEG, André Lara Resende afirmou que

três áreas foram particularmente destacadas, refletindo, acertadamente, a percepção do governo a respeito dos pontos de estrangulamento institucionais da economia: primeiro, a desordem tributária; segundo, as deficiências de um sistema financeiro subdesenvolvido e a inexistência de um mercado de capitais; e, por último, as ineficiências e as restrições ligadas ao comércio exterior (RESENDE, 1997, p. 228).

Um dos objetivos do PAEG com a reforma financeira era garantir o financiamento da atividade econômica. Para alcançar esse fim uma das medidas utilizadas foi a garantia da rentabilidade real positiva para os ativos. A introdução das cadernetas de poupança estimularia a poupança privada através dos instrumentos de correção monetária. É importante salientar que nos períodos anteriores a rentabilidade dos ativos era negativa.

A reforma financeira se estabelece a fim de criar um sistema financeiro nacional. Já no início do governo militar, em dezembro de 1964, estabeleceram-se novas leis que contribuíram para o sistema financeiro: a lei da reforma bancária, a lei do mercado de capitais e a lei do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), além da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Em relação à primeira, está presente a constituição do Conselho Monetário Nacional (CMN), do Banco Central do Brasil (BACEN), além de mudanças estruturais no Banco do Brasil, no Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico (BNDE) e em demais instituições. Além do controle monetário, criava-se uma segmentação maior do mercado, vinculando formas distintas de captação e discriminando o direcionamento dos recursos. Enquanto o CMN determinava as metas de política monetária, funcionando basicamente como um órgão normativo, o BACEN executava a política monetária e cambial além de fiscalizar o sistema financeiro.

Sobre a segmentação especificamente, criou-se uma vinculação entre as instituições que captavam e aplicavam de modo a manter e promulgar o desenvolvimento de todos os setores da economia. Abaixo segue tabela referente aos Sistema Financeiro Brasileiro e suas principais transformações após a mudança:

Tabela 5 – Sistema Financeiro Brasileiro após o PAEG

| TIPO DE INSTITUIÇÃO | ÁREA DE ATUAÇÃO |
|--|--|
| Conselho Monetário Nacional (CMN) | Criado em 1964, em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), com função normativa e reguladora do Sistema Financeiro. |
| Banco Central do Brasil (BACEN) | Criado em 1964, como executor das políticas monetária e financeira do governo |
| Banco do Brasil (BB) | Banco comercial e agente financeiro do governo, especialmente em linhas de crédito de médio e longo prazos, para exportações e agricultura. |
| Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) | Criado em 1952 para atuar no financiamento seletivo de longo prazo para indústria e infra-estrutura. |
| Bancos de Desenvolvimento (BD) regionais e estaduais | Semelhante ao BNDE, mas em âmbito regional. |
| Bancos Comerciais | Crédito de curto e médio prazos (capital de giro). |
| Bancos de Investimento | Regulamentados em 1966, para atuarem no segmento de crédito de longo prazo e no mercado primário de ações. |
| Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento | Instituições não-bancárias, conhecidas como “Financeiras”, voltadas ao financiamento direto ao consumidor (curto e médio prazos). |
| Sistema Financeiro da Habitação | Criado em 1964, tendo o Banco Nacional de Habitação (BNH) como instituição central e composto ainda pela Caixa Econômica Federal, caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo (APE). |
| Corretoras e Distribuidoras de Valores | Mercados primário e secundário de ações. |

Fonte: HERMANN, 2005

Ainda no governo de Castello Branco, outra medida colocada em prática dizia respeito à política externa. Foram implementadas leis cujo objetivo era promover a abertura da economia brasileira, além de apresentar um sistema unificado e instituições mais modernizadas. Entre os anos de 1964 até 1967, diversas isenções foram estabelecidas: o Imposto sobre as Exportações de produtos industrializados, o Imposto de Renda sobre os lucros das exportações, a devolução dos Impostos de Importação e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias. Ambas as isenções funcionavam como incentivo à exportação.

O presidente Castello Branco buscava vantagens econômicas junto aos Estados Unidos e, num primeiro momento, resolveu o problema da crise do balanço de pagamentos. O objetivo foi considerado utópico uma vez

que a diplomacia e a política interna de Castelo [...] por meio do Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG), não logrou êxito em seu ponto central, que eram

um relacionamento privilegiado com os Estados Unidos e melhores condições comerciais e diplomáticas ao país advindas de Washington. Ou seja, não obteve a reciprocidade norte-americana no que se refere a desenvolvimento econômico. (DA SILVA, 2004, p. 28)

Em suma, sobre a reforma financeira, cabe destacar mencionar a importância na modernização do Sistema Financeiro e das instituições. Entretanto, as medidas realizadas são implementadas num contexto de elevada participação e intervenção do setor público. Além do governo militar responder às maiores decisões de investimento e estratégia política, ele instrumentalizou o controle por meio de uma política de preços administrados pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP) justificando o controle da inflação. O Estado controlava os principais preços da economia: câmbio, salários, juros e demais tarifas. Além de controlar e censurar os meios de comunicação, intervir no funcionamento das escolas e universidades, o governo substituía os dirigentes e servidores públicos que oferecessem algum tipo de contestação.

CONCLUSÃO

A política econômica do primeiro governo militar, de caráter ortodoxo, formulou o PAEG, levando em consideração a importância das reformas institucionais, a fim de haver estabilização monetária e crescimento sustentável. Os principais pontos de estrangulamento considerados foram a estrutura tributária ineficaz, a inexistência de um mercado de capitais e um mercado de crédito precário. Além disso, no âmbito internacional, a economia fechada provocava restrições comerciais, fazendo necessário um sistema financeiro mundial integrado ao comércio exterior. Os alicerces institucionais formados foram muito relevantes para o período de crescimento observado a partir de 1968. (SIMONSEN, CAMPOS, 1974)

De fato, Simonsen e Campos atribuem o sucesso econômico à partir de 1968 às reformas institucionais. Diante de um contexto de alta inflação, déficit no balanço de pagamentos e colapso oriundo dos governos anteriores, o esforço de restaurar os indicadores macroeconômicos deu resultado positivo a partir de 1968, o período ficou conhecido como “milagre econômico”. Segue abaixo a tabela comparando os principais indicadores dos primeiros anos do governo de Castello Branco e o período do milagre econômico. O ano de 1968 foi um marco no que diz respeito ao crescimento do PIB, diminuição da taxa de inflação, além de crescimento da produtividade, conforme a tabela abaixo:

Tabela 6 – Indicadores macroeconômicos PAEG e Plano de Metas

| Indicadores Selecionados | Média | Média |
|--|-----------|-----------|
| | 1964-1967 | 1968-1973 |
| Taxa de crescimento do PIB (% a.a.) | 4,2 | 11,1 |
| Inflação (IGP,% a.a.) | 45,5 | 19,1 |
| Taxa de crescimento das exportações em US\$ (% a.a.) | 4,1 | 24,6 |
| Taxa de crescimento das importações em US\$ (% a.a.) | 2,7 | 27,5 |
| Saldo da Balança Comercial (em US\$ milhões) | 412 | 0 |
| Saldo em Conta Corrente (em US\$ milhões) | 15 | -1.198 |
| Dívida Externa Líquida/Exportação de Bens | 2,0 | 1,8 |
| Saldo do Balanço de Pagamentos (em US\$ milhões) | -13,8 | 1.102,8 |

Fonte: HERMANN, 2005

Sobre as reformas financeiras, atribui-se destaque à criação de instituições de controle monetário, como o Banco Central do Brasil, além de especificar melhor as funções de demais instituições. Outra medida realizada diz respeito aos mecanismos de poupança compulsória, como o FGTS. Ademais, foram oferecidos incentivos de crédito e financiamento ao consumidor. Ambas as medidas da reforma financeira contribuíram para a modernização do sistema financeiro e incentivaram para a abertura do mercado de capitais.

O bom desempenho econômico se deu, além da reforma financeira, com o auxílio da reforma tributária. A racionalização do sistema tributário tinha como objetivo aumentar a arrecadação dos impostos da União, mesmo que em detrimento dos estados e municípios, além de eliminar os impostos em cascata.

É importante salientar que a bom desempenho do período conhecido como “milagre econômico”, resultante das reformas institucionais só foram realizadas uma vez que se tratava de um contexto político atordoado e autoritário. As reformas modernizaram o sistema econômico e tributário, em detrimento da extinção dos direitos individuais, participação dos sindicatos e atos institucionais que promulgavam a interrupção da democracia.

Sobre os dados sociais, observa-se a diminuição do salário real, uma vez que a política salarial do PAEG visava impedir o reajustamento salarial e tal medida se tornou possível uma vez que o aparato democrático se encontrava suspenso. Celso Furtado, participante do governo de João Goulart, chegou a afirmar inclusive que os resultados de bom desempenho econômico era justamente o que conferia legitimidade ao regime militar.

O período de forte redução do salário real, que se estende até 1966, é também o de depressão da atividade industrial. Mas não resta dúvida que a baixa dos salários trouxe uma redução de custos de produção para certas empresas. (FURTADO, 1972, p. 52)

Enquanto os salários sofriam uma queda e os sindicatos não tinham poder de influência, era inevitável que as indústrias passassem por uma redução de custos, contribuindo para o bom desempenho econômico. Cabe ressaltar, portanto, que não se atribui o sucesso exclusivamente às reformas institucionais mas também à redução dos salários reais. O crescimento econômico é possível à custa da concentração de renda. Em 1960, o índice de Gini estava em 0,54, enquanto no final de 1977 subiu para 0,63, significa dizer que quanto mais próximo de 1, mais desigual a distribuição de renda do país se encontra. Mesmo com o aumento do PIB, controle da inflação e abertura do comércio exterior, os indicadores sociais não só não cresceram como foram combustíveis para que os índices econômicos se recuperassem, retomando o crescimento econômico.

Conclui-se que as reformas tributária e financeira, realizadas no governo de Castello Branco, num contexto de regime militar, se tornam efetivas uma vez que se trata justamente de um governo autoritário. Os objetivos de conter a inflação, aumentar a arrecadação da União e modernização o Sistema Financeiro foi obtido com êxito, às custas dos trabalhadores e dos menos favorecidos.

BIBLIOGRAFIA

ARENDRT, Hannah. **Entre o Passado e o Futuro**. Trad.: Mauro W. Barbosa de Almeida. São Paulo. Editora perspectiva, 3º edição, 1992.

_____ **A condição humana**. Chicago: University of Chicago Press, 1989.

DE MATTOS, Fernando Augusto Mansor; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BARONE, Ricardo Strazzacappa. As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos. 2015

DA SILVA, André Luiz Reis. A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do Governo Castelo Branco (1964-1967). **UFRGS Editora**, 2004.

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cadernos Cedes**, v. 28, n. 76, p. 333-355, 2008

FERREIRA JR, Amarilio; BITTAR, Marisa. Jarbas Passarinho, ideologia tecnocrática e ditadura militar. **Revista HISTEDBR**. v. 23, p. 3-25, 2006.

FICO, Carlos. "Prezada Censura": cartas ao regime militar. **Topoi** (Rio de Janeiro), v. 3, n. 5, p. 251-286, 2002.

FURTADO, Celso. **Análise do " modelo" brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GASPARI, H. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p.138.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André Arruda. **Economia brasileira contemporânea**. Elsevier Brasil, 2005.

GREMAUD. Amaury Patrick, VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval e TONETO JR. Rudnei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 6.ed. 2007. Atlas: São Paulo.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 1977, 2ª edição.

MACARINI, José Pedro. A política econômica da ditadura militar no limiar do "milagre" brasileiro: 1967/69. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n.99, set.2000.

Nº, ATO INSTITUCIONAL. 1, DE 9 DE ABRIL DE 1964. **Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm> Acesso em, v. 7, 2016.**

WERNECK VIANNA, Salvador Teixeira. **Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil: Considerações sobre a construção interrompida.** 2007