

O Governo Castello Branco e o empresariado industrial paulista: as bases do “milagre”

Rafael Moraes

Mestre em economia pelo Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS).¹

RESUMO

O presente trabalho aborda as políticas econômicas do primeiro governo militar, de Humberto de Alencar Castello Branco, sob o ponto de vista do empresariado industrial paulista. Seu objetivo consiste em averiguar o papel desta classe na consolidação deste governo, bem como em seu relativo êxito em conter a crise pela qual passava a economia do país, possibilitando a retomada do desenvolvimento no período seguinte. Por meio desta análise foi possível constatar a fundamental importância do apoio empresarial, especialmente no que tange aos resultados obtidos pelo programa de contenção inflacionária, o PAEG.

Palavras chaves: Empresariado industrial, desenvolvimento econômico, crise, PAEG.

ABSTRACT

This paper discusses the economic policies of the first military government, Humberto de Alencar Castello Branco, from the viewpoint of the industrial businessmen São Paulo. Your goal is to investigate the role of this class in the consolidation of this government, as well as in its relative success in containing the crisis through which passed the country's economy, allowing the resumption of development in the next period. Through this analysis, we determined the fundamental importance of support from businessmen, especially in relation to the results obtained by the program to contain inflation, the PAEG.

Keywords: Industrial businessmen, economic development, crisis, PAEG.

¹ Este trabalho foi realizado a partir de pesquisas para elaboração da dissertação de mestrado sob orientação do Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca, com apoio da CAPES.

O Governo Castello Branco e o empresariado industrial paulista: as bases do “milagre”

Introdução

Em 1º de abril de 1964, um golpe de Estado liderado pelas Forças Armadas Nacionais depõe o presidente Goulart, abrindo as portas para o primeiro governo do regime militar, comandado pelo Marechal do Exército Humberto de Alencar Castello Branco, que assume o país 15 dias após o golpe. O Governo de Castello Branco se estende por três anos até ser substituído pela administração do General Arthur da Costa e Silva em 15 de março de 1967.

A situação econômica em que se encontra o país é de grave crise, expressa no tripé inflação alta, déficits público e externo e estagnação do produto. Este quadro já se arrastava desde a breve gestão de Jânio Quadros, tendo apenas se aprofundado durante o governo Goulart, como é possível notar na tabela abaixo:

Tabela 1: Crise 1961-1967 - Principais Indicadores Macroeconômicos

<i>Ano</i>	<i>PIB*</i>	<i>IGP**</i>	<i>Balanço de Pagamentos</i> ***	<i>Exportações</i> ***	<i>Balança Comercial</i> ***	<i>Transações Correntes</i> ***	<i>Déficit Público</i> (%PIB)
1961	8,6	37,0	115	1405	113	-222	3,4
1962	6,6	51,6	-346	1215	-89	-398	4,3
1963	0,6	75,4	-244	1106	112	-114	4,2
1964	3,4	90,0	4	1130	344	140	3,2
1965	2,4	56,8	331	1506	655	368	1,6
1966	6,7	38,0	153	1741	438	54	1,1
1967	4,2	28,3	-245	1654	43	-287	1,7

* Variação Anual (IBGE); ** Variação Anual (FGV); *** Milhões de US\$

A situação em que se encontrava o país no trágico fim do governo Goulart, marcava o esgotamento de um modelo de desenvolvimento econômico iniciado no segundo governo do presidente Getúlio Vargas (1950-1954), o nacional desenvolvimentismo. O caminho tomado pelo Plano de Metas, capitaneado por Juscelino Kubitschek definiu outro modelo de desenvolvimento para o país, ainda com forte participação estatal, mas dentro dos limites impostos por um projeto

industrial privado, que já se estruturava. A agonia do Governo Goulart responde exatamente a este antagonismo de forças entre as hostes governamentais que defendiam um projeto estatal/reformista e de outro lado, o crescente poder industrial e seu ideário desenvolvimentista de viés privatista. Neste contexto a defesa das reformas de base, e a excessiva proximidade do então presidente com setores trabalhistas, marcam sua dificuldade, senão impossibilidade, em contar com o apoio industrial em suas políticas de combate a crise.

Neste ínterim, o apoio civil, composto por grande parte da elite industrial do país, ao golpe de 1964, faz prevalecer o projeto desta classe, e o governo Castello Branco se inicia umbilicalmente ligado a este setor. Neste contexto, o objetivo deste trabalho consiste em demonstrar a partir da forte relação Estado/empresariado industrial, como o combate à crise e o início da retomada do desenvolvimento, que culminaria no Milagre Econômico em 1968, não pode ser explicado apenas a partir da análise das ações estatais, como parece privilegiar a literatura econômica tradicional. A relativização do papel do Estado, demarcando a importância de sua relação com a sociedade civil, mesmo em um governo ditatorial parece ser o mais frutífero e eficaz caminho para a total compreensão dos acontecimentos do período.

Para concretizar este objetivo, o método utilizado será o estudo do discurso dos industriais frente às ações do presidente. Postula-se aqui que tais discursos contenham em suas linhas e entrelinhas o posicionamento deste setor contrário ou favorável a tais ações. Entende-se que os discursos mesmo quando não revelam o verdadeiro teor de uma ideologia, expressam uma visão com a qual quem o pronuncia deseja ver-se relacionado. Neste sentido, o discurso público do empresariado é aqui visto como uma forma de pressão, como um mecanismo de combate que visa a influenciar e/ou direcionar as ações seja do governo, seja de seus pares industriais.

Uma vez definidos os métodos, resta ser apontado o representante do pensamento industrial, fonte do material a ser averiguado. Neste caso, optou-se por uma entidade representativa da indústria. Tal escolha foi realizada com base na percepção do importante papel desempenhado por estas instituições como aglutinadoras dos industriais, que tiveram grande adesão às suas fileiras durante o período abordado. A entidade escolhida foi a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). A opção por esta instituição e não pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) responde à existência de graves conflitos internos neste último órgão durante o período, o que levou a que o mesmo não fosse reconhecido por parcela significativa do setor como representante de seus interesses de classe (LEOPOLDI, 2000)². Em segundo lugar, a escolha da FIESP passa pela forte

² “Sob o governo Jânio Quadros, um grupo da FIESP (tendo à frente o industrial José Vilella de Andrade Jr.) se associou à FIRJ e demandou do presidente Quadros uma intervenção na CNI. O ministro do Trabalho realizou então a primeira intervenção em toda a história da Confederação Nacional da Indústria e nomeou uma *junta* para dirigir a Confederação, da qual fazia parte Vilella de Andrade Jr. Esse foi o começo da decadência da CNI. A entidade sofreu mais uma intervenção governamental quando mudou o governo em 1961, com a chegada de João Goulart à Presidência. Em 1963-64, a CNI era praticamente a única associação empresarial que apoiava o presidente João Goulart. Por isso, quando adveio o golpe de 1964, a Confederação sofreu a terceira intervenção”

liderança da indústria paulista que, então, representava mais de 50% do parque industrial do país. Por fim, como fonte para os pronunciamentos, discursos, estudos e enunciados produzidos por esta entidade será utilizado o Boletim Informativo do CIESP/FIESP, publicado por esta organização e distribuído a todos os seus associados e a outros segmentos da sociedade civil.

Além desta introdução este trabalho encontra-se subdividido em duas seções, além das considerações finais. Na primeira seção são apresentadas as políticas econômicas do governo Castello Branco, em especial seu Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG), visto pela literatura tradicional. Na segunda seção o mesmo recorte é apresentado, agora sob o ponto de vista do empresariado industrial paulista.

O Governo Castello Branco: do golpe ao PAEG

Na madrugada entre os dias 30 e 31 de março de 1964, contrariando planejamento prévio da cúpula das Forças Armadas Brasileiras, partiram de Juiz de Fora, em Minas Gerais, sob o comando do General Olympio Mourão Filho, tropas do Exército com o objetivo de derrubar o governo do então presidente João Belchior Marques Goulart. Hoje já é amplamente reconhecido que não foi a radicalização do governo Goulart, expressa no comício de 13 de março, a razão para o desencadeamento do golpe militar concretizado em 1º de abril. Como vemos em Dreifuss (1981), a conspiração golpista iniciou-se quase que concomitantemente ao governo Goulart. Nesse mesmo estudo são apresentados documentos que comprovam a participação civil em torno da estruturação do golpe. A logística militar foi operada sob forte articulação da sociedade civil organizada. De forma que todo o aparato já havia sido organizado e os acontecimentos de março de 1964 foram apenas o rufar das caixas para o deflagrar da operação.

A frágil ou nula resistência do aparato militar legalista, aliada a perplexidade popular e a ação “pacifista” do presidente deposto, fez com que o golpe rapidamente se concretizasse sem derramamento de sangue. Em 15 de abril de 1964, o novo presidente já estava eleito e o novo governo constituído. Os resquícios da breve passagem de Goulart pelo poder foram facilmente eliminados por meio de cassações, prisões e exílios autônomos ou forçados de deputados, ministros e até governadores.

Superada a fase de “limpeza”, coube ao novo governo, capitaneado pelo ex-chefe do Estado Maior do Exército, Marechal Humberto de Alencar Castello Branco, alocar em sua administração

(LEOPOLDI, 2000, p. 89).

os homens civis e militares empenhados na concretização do golpe ou simpáticos a ele. Cabia a estes representantes do pensamento conservador do país apresentar imediatamente as respostas à crise e os caminhos para a retomada do desenvolvimento “livres da demagogia e do populismo”.

O Ministério constituído por Castello Branco foi considerado por muitos um ministério técnico, livre das pressões políticas que determinavam a formação dos gabinetes de presidentes civis (VIANA FILHO, 1975). Para Dreifuss (1981) estes “técnicos” constituíam, na verdade, a elite econômica e empresarial que havia se envolvido no processo de desestabilização do governo Goulart. Particularmente na área econômica, o governo Castello Branco contou com dois dos maiores expoentes do conservadorismo brasileiro, o “monetarista” e membro do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), Roberto de Oliveira Campos e o “liberal” Octávio de Gouveia Bulhões. O primeiro ficou encarregado da área do Planejamento e o segundo da pasta da Fazenda.

Roberto Campos havia se notabilizado nos anos que antecederam ao golpe por sua postura crítica quando às interpretações estruturalistas do processo inflacionário. A despeito de não poder ser considerado um monetarista em seu sentido pleno, Campos defendia o combate à inflação por meio de receitas notadamente originárias desta corrente teórica. Para o economista, a inflação brasileira era decorrente de erros e excessos do poder público, que gastava mal e além de sua capacidade de financiamento, o que o obrigava a financiar por mecanismos inflacionários seus sucessivos déficits fiscais. Desta forma, o combate à aceleração da inflação passava diretamente, segundo Campos, pelo corte de gastos públicos. Por outro lado, para Campos os aumentos de salários e a expansão desenfreada do crédito ao setor privado reforçavam a ciranda inflacionária.

Para Campos a marcha do desenvolvimento econômico permitia a tolerância de desajustes sociais. Em suas publicações o economista afirmava ser impossível cavalgar ao mesmo tempo os cavalos do desenvolvimento e da distribuição. Por esta razão, uma das duas frentes deveria ser priorizada. Assim, seria, nas palavras do autor, mais importante maximizar o progresso do que “repartir a pobreza”. Desta interpretação o autor desenvolvia suas críticas ao que chamava política populista, que ao ampliar excessivamente os salários disparava a ciranda inflacionária, o que impedia a retomada do crescimento. Esta sua interpretação de um possível paradoxo “crescimento *versus* distribuição” estaria na raiz das políticas de combate à inflação, realizadas sob o governo Castello Branco (SANTOS, 2000).

O novo Ministro da Fazenda, Octávio Bulhões, por sua vez, caracterizou-se ao longo de sua história como um crítico ainda mais contumaz da intervenção estatal na economia, o que permitia que alguns analistas o qualificassem como neoliberal. O novo Ministro da Fazenda havia sido um duro crítico da gestão Kubitschek, especialmente devido à construção de Brasília. Segundo Bulhões, realizar 50 anos em 5, acabaria redundando em 500% de inflação. Para ele o desenvolvimento econômico devia responder aos incentivos privados e se orientar pelo sistema de

preços relativos. A intervenção estatal demasiada visando a acelerar este processo acarretava em desequilíbrios inflacionários que no médio prazo provocariam desajustes e recessão. Por fim, Bulhões era enfático em sua defesa da livre entrada de capitais estrangeiros servindo como suporte ao desenvolvimento da indústria nacional (SARETTA, 2001).

Instalado o novo governo, o presidente Castello Branco e seus ministros se empenharam na realização de uma série de reformas e de um programa econômico com a finalidade de conter o processo inflacionário e retomar o crescimento econômico do país. Como aponta Sochaczewski (1993), muitas reformas defendidas pelo governo Goulart foram implementadas pela nova administração sob novas bases. De acordo com este autor, o triênio 1964/66:

[...] caracterizou-se por dois aspectos. Em primeiro lugar, sob o ponto de vista institucional, realizaram-se profundas reformas no sistema administrativo e econômico do país. De fato, o Brasil havia expandido sua economia global, setorial e geograficamente, com grande intensidade nos últimos vinte anos sem que o aparelho institucional fosse grandemente alterado. Tanto o setor público como a economia reclamavam reformas no sentido de dotá-los de um painel de instrumentos e mecanismos mais modernizados, adequados a uma nova realidade do país. *As chamadas Reformas de Base que haviam polarizado o debate público até 1963 foram suavizadas no seu conteúdo político, mantendo, no entanto, muitas delas o mesmo espírito original.* Realizou-se no período a reforma bancária, a do mercado de capitais, a reforma administrativa do setor público, a reforma tributária, a reforma habitacional, entre outras (SOCHACZEWSKI, 1993, p. 235 – grifo nosso).

Dentre as principais reformas realizadas pelo governo é possível destacar a Reforma do Sistema Financeiro. Dentre outras ações, esta reforma criou o Banco Central do Brasil com a finalidade de atuar como banco emissor, assumindo função antes sob responsabilidade do Banco do Brasil, além de atuar como responsável pela política monetária substituindo a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC. Além deste aspecto institucional, a reforma financeira buscou ampliar as possibilidades de financiamento das empresas por meio de incentivos à consolidação de um mercado de capitais. Por fim, a reforma promoveu ajustes a fim de permitir o financiamento não inflacionário do governo, até então inviável devido à Lei de Usura³. Para tanto, foram criadas as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN, que correspondiam a títulos indexados a uma taxa de correção monetária, o que possibilitava ganhos reais a seus detentores. Através deste mecanismo o governo pode financiar, já em 1966, 100% de seu déficit corrente através da colocação de títulos públicos no mercado (LUCINDA; ARVATE, 2005).

A reforma tributária realizada pelo governo, ao lado da financeira, foi também de suma importância para o período. Centralizadora, a mesma permitiu a reconcentração do poder federal, reduzida com o advento da República, em 1889. Por outro lado, ela ampliou os tributos,

³ A Lei de Usura estabelecia a taxa de juros máxima para a emissão de títulos públicos em 12% ao ano. Como a inflação se encontrava em taxas muito superiores a esta, os títulos a serem emitidos apresentariam retornos negativos o que tornava inviável sua aquisição voluntária pelo mercado privado.

possibilitando maior fôlego fiscal às contas do governo. Cabe ressaltar que uma reforma nestes moldes – centralizadora e ampliando a arrecadação – era pretendida por governos anteriores, mas praticamente impossível de se viabilizar sob o regime democrático. Segundo Sochaczewski (1993, p. 238), o governo, após estas modificações na área tributária, ampliou suas receitas em 32%.

A respeito da reforma agrária, pedra de toque do programa do governo anterior, os militares apresentaram o Estatuto da Terra, um programa de políticas para o campo, possibilitando a ampliação da capitalização e da produtividade da produção rural. Os eixos principais destas ações foram desenvolvidos antes do golpe de 1964, em grupos de debates das entidades empresariais, como o já citado IPES e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). Foi dado amplo destaque ao aumento dos recursos agrícolas, à mecanização e ao desenvolvimento de redes de distribuição adequadas para os produtos. Constava do programa uma política de construção de estradas que atendia aos grandes interesses industriais em mecanizar a lavoura e fornecer transporte para os mercados rurais (DREIFUSS, 1981).

Por fim a reforma trabalhista do governo Castello Branco, que foi um dos eixos centrais de seu programa econômico – o Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG), teve como característica a redução dos salários diretos e indiretos e o fim da estabilidade dos trabalhadores. Ainda de acordo com Dreifuss (1981), para concretizá-la sem enfrentar maior oposição, o governo interveio diretamente em sindicatos e federações de trabalhadores, afastando, expurgando e aprisionando líderes sindicais.

O governo interveio em 67% das confederações de sindicatos e em 42% das federações, procurando expurgá-las, ideológica e politicamente. Organizações de bancários e trabalhadores de transportes figuravam de maneira proeminente nas greves políticas entre 1960 e 1964 e foram as mais fortemente atingidas em proporção a outros setores. [...] Os grandes sindicatos foram mais atingidos que os pequenos. Houve intervenção em 70% dos sindicatos com 5000 ou mais membros; em 38% dos que possuíam de 1000 a 5000 membros e em apenas 19% dos sindicatos com menos de 1000 sindicalizados. Ela simplesmente destruiu o movimento sindicalista radical (DREIFUSS, 1981, p.439).

A estabilidade no emprego foi substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, que passou a se constituir em um *funding* para os programas de habitação do governo federal. Conforme dados apresentados por Sochaczewski (1993, p. 239) a política salarial do novo governo lhe permitiu reduzir os gastos com pessoal da União de 42% em 1963 para 31% em 1966. Ao mesmo tempo, do ponto de vista dos trabalhadores, as consequências da “reforma trabalhista” de Castello Branco, foram a ampliação da já péssima distribuição da renda no Brasil, reduzindo ainda mais a participação dos salários no produto nacional (COLISTETE, 2009).

É amplo consenso na literatura que estas reformas somadas a outras, todas no escopo do PAEG, possibilitaram a redução da inflação e assentaram o terreno para a retomada do crescimento

econômico sob novas bases a partir de 1968.

Analisado pela literatura tradicional, o PAEG é apontado como um programa de medidas visando ao combate à inflação, que apesar de apresentar políticas contracionistas, não pode ser caracterizado como de ideário puramente monetarista. Anunciado ao país no ano de 1964, o PAEG apresentou como seus objetivos centrais:

- a) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, interrompido no biênio 1962/1963;
- b) conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- c) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- d) assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho;
- e) corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar (BRASIL, 1964, p.15).

Para concretizar tais objetivos, o Plano se propunha a realizar políticas sob três eixos centrais: Política Financeira, Política Econômica Internacional e Política de Produtividade Social. O primeiro eixo compreendia a redução do déficit de caixa, o fortalecimento da arrecadação fiscal, a redução da expansão monetária – mantendo a preocupação em não retrair a atividade produtiva –, o fortalecimento do sistema creditício e a ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social. No segundo eixo, propunha-se a diversificação das exportações, a consolidação da dívida externa, a restauração do crédito no exterior e o estímulo ao ingresso de capitais externos. Por fim, o terceiro e último eixo apresentava como propostas uma política salarial que assegurasse aos trabalhadores a participação nos benefícios do desenvolvimento, uma política agrária visando à ampliação da produtividade no campo, uma política habitacional e uma política educacional para expandir o acesso à moradia e à escola aos trabalhadores. Estes objetivos seriam alcançados por meio das reformas estruturais já citadas, e de políticas mais pontuais a serem efetuadas pelos Ministérios responsáveis.

Na origem do PAEG, estava o diagnóstico que apontava “como causa maior da estagnação, o recrudescimento do processo inflacionário a partir de 1959, que chegou a atingir a taxa de 80% de elevação de preços em 1963, ameaçando conduzir o país a um estado insuportável de hiperinflação” (MARTONE, 1975, p. 72). A inflação, ao lado das crises políticas teria, segundo os autores do Plano, gerado um clima de pessimismo na economia nacional que teria levado à redução dos investimentos. Por esta razão foi dada ênfase à estabilização e às reformas estruturais nos mercados financeiros, como pré-requisitos para a retomada do crescimento. As medidas para a contenção da inflação eram as tradicionais: cortes nos gastos públicos, aumento da receita tributária, como resultado de melhorias no mecanismo de arrecadação de impostos, restrição de crédito e arrocho

salarial (BAER, 1996).

Em termos mais precisos, o PAEG, apresentava a inflação brasileira como o resultado de um desajuste nos mecanismos de distribuição da renda nacional. De um lado o governo injetava na economia mais do que arrecadava por meio de seus constantes déficits. De outro, empresas e trabalhadores travavam uma luta constante em torno dos reajustes de salários e do aumento dos preços, resultando em uma espiral preços-salários, que pressionava o nível da demanda monetária para cima. Martone (1975) apresenta uma síntese da interpretação da ciranda inflacionária realizada no PAEG. De acordo com a mesma, a aceleração da inflação se iniciava quando o governo emitia moeda para cobrir seus déficits. Como a oferta de bens não alcançava imediatamente o novo nível de demanda gerado pela expansão monetária, o reequilíbrio se fazia a um nível de preços mais alto. Este aumento de preços afetava o poder de compra dos assalariados, que passavam a pressionar por aumentos nos seus vencimentos. O aumento dos salários elevava os custos de produção, criando maior necessidade de capital de giro para as empresas. Ampliava-se assim, a pressão para a expansão do crédito ao setor privado, o que dilatava ainda mais a oferta de meios de pagamentos e o nível de preços. Em outras palavras, Hermann (2005) afirma que, para o PAEG, os déficits alimentavam a expansão dos meios de pagamento que, por sua vez, sancionavam os aumentos de salário, e conseqüentemente dos preços.

Diante deste quadro, o PAEG optou por um combate gradual da inflação, fixando como meta para a mesma: 80% em 1964, 25% em 1965 e 10% em 1966, último ano do plano. Para alcançar tal resultado, o governo apostava na atuação sobre os três pilares chaves, causadores do círculo vicioso acima exposto: os déficits públicos, os reajustes salariais, e a expansão do crédito ao setor privado (MARTONE, 1975). De acordo com a avaliação de Roberto Campos de que os desincentivos à exportação estavam na origem dos desequilíbrios externos, o PAEG também previa incentivos ao setor exportador.

Os resultados do PAEG começam a ser sentidos, na medida em que os déficits dos governos, como proporção do PIB, entram em rota de redução, passando de 4,2% em 1963 para 3,2% em 1964, 1,6% em 1965 e 1,1% em 1966. Para esta redução dos déficits públicos foi de fundamental importância a elevação de impostos, o que fez a carga tributária saltar de 16% do PIB em 1963, para 21% em 1967. Além disso, em 1965, 55% deste déficit já era financiado com a emissão de títulos, enquanto em 1960 este era quase que integralmente financiado com a emissão de papel moeda (RESENDE, 1990). Ainda de acordo com Resende (1990), das três normas básicas do PAEG, a contenção dos déficits públicos foi a mais bem sucedida. Como visto em Martone (1975) e Hermann (2005), a outra frente duramente combatida pelo PAEG, foi a questão salarial.

A política salarial foi extremamente rígida, contribuindo, como dito, para uma forte redução da participação dos salários no PIB. Foi estipulada por meio de circular, a fórmula para o reajuste

salarial, que deveria ser feito anualmente, restabelecendo o salário real médio dos últimos 24 meses. Sobre este valor deveria incidir a taxa de produtividade, mais a metade da inflação prevista pelo governo para o ano seguinte. Como a inflação prevista era sempre menor que a concretizada, os salários reais eram sempre reduzidos (RESENDE, 1990; HERMANN, 2005; COLISTETE, 2009). A consequência imediata deste processo foi a ampliação da concentração de renda. Baer (1996) apresenta dados, segundo os quais a participação na renda nacional dos 40% mais pobres caiu de 11,2% em 1960 para 9% em 1970.

Hermann (2005) mostra que a política de contração do crédito ao setor privado foi bem menos rígida, mesclando fases de contração com outras de relaxamento dos controles creditícios. As metas de expansão do crédito foram ultrapassadas nos três anos do PAEG. Para este autor, o PAEG estabeleceu uma seleção dos custos que deveriam ser comprimidos para conter o processo inflacionário, e daqueles que deveriam ser preservados. Entre os primeiros encontravam-se os salários, e dentre os últimos, as tarifas das empresas estatais e os rendimentos reais do setor financeiro e dos rentistas em geral, protegidos pela correção monetária dos ativos e contratos.

Ainda que o Plano tenha buscado retomar o crescimento econômico, o mesmo não ocorreu como se esperava. Para tal fracasso, pelo menos duas hipóteses são elencadas. Para Hermann (2005) e Resende (1990), o PAEG acabou sendo mais ortodoxo que o previsto. Desta forma, o mesmo teria realmente contribuído para a manutenção da estagnação iniciada no início da década de 1960. Todavia, Resende (1990) destaca que tanto o diagnóstico, quanto as medidas do Plano não podem ser consideradas ortodoxas, a partir da conceituação de ortodoxia como uma análise puramente quantitativista da inflação, ou seja, que a mesma deriva unicamente da expansão dos meios de pagamento. Para o autor, a análise do PAEG era bem mais complexa, como se poderia ver nas reformas estruturais realizadas pelo mesmo. Dentre estas reformas, Resende destaca a reforma do sistema financeiro que permitiu tanto ao governo como ao setor privado se financiar de forma não inflacionária (RESENDE, 1990). Neste ponto Hermann também apresenta visão convergente, afirmando que o principal efeito visível do PAEG teria sido realmente a criação de um mercado da dívida pública no país (HERMANN, 2005).

Martone (1975) propõe interpretação distinta. Para o mesmo, o PAEG apresentou uma avaliação da inflação brasileira como sendo apenas resultado do excesso de demanda, e indicou soluções monetárias de natureza quantitativista, expressas no rígido controle da expansão dos meios de pagamento. A consequência da aplicação desta medida foi que a mesma teria conduzido à subestimação das necessidades de crédito ao setor privado, levando a economia a manter-se estagnada. Para este autor, o erro da avaliação oficial foi desprezar o componente de custo da inflação. A partir deste equívoco, o governo atuou na redução da demanda, deixando de lado, ou até ampliando, as pressões sobre os custos. Tais pressões surgiam dos aumentos na taxa real de juros,

dos reajustes das tarifas públicas e do aumento dos preços de bens importados, devido aos reajustes cambiais. Martone relativiza os efeitos da política salarial restritiva, que teria atuado no sentido de reduzir os custos. O mesmo defende que a fixação de uma política salarial rígida estava ligada muito mais a meta de controle do nível de demanda agregada do que propriamente à redução dos custos de produção (MARTONE, 1975). Assim, após a aplicação das políticas do PAEG, a elevação das taxas de juros e a necessidade das empresas se financiarem a um custo superior teriam agravado a pressão sobre os preços, mantendo alta a inflação. Desta forma as políticas recessivas do período teriam, não apenas impedido a retomada dos investimentos, como sido incapazes de conter de forma satisfatória o processo inflacionário.

Menos críticos ao Plano, Hermann (2005) e Resende (1990) defendem que o mesmo teria sido importante para os desdobramentos futuros da economia nacional. Mesmo sem reduzir a inflação a patamares toleráveis e, sem possibilitar a retomada do crescimento, o Plano teria sido capaz de levar o aumento dos preços a um nível inferior, possibilitando que as políticas que o sucederam pudessem retomar o perfil desenvolvimentista.

É praticamente consenso entre os autores que estudam o período que as políticas então executadas, tais como uma reforma tributária fortemente centralizadora e regressiva, uma política salarial restritiva e a considerável contração monetária, não teriam sido possíveis não fossem as condições políticas surgidas com o golpe de 1964. Em outras palavras, o autoritarismo do governo, limitando a autonomia do Congresso e coibindo de forma violenta as manifestações populares, tornou a execução destas medidas um processo muito mais simples (HERMANN, 2005; RESENDE, 1990).

Por fim, o saldo do período, em termos econômicos, revela uma considerável redução da inflação medida pelo IGP/FGV para 28,4% em 1967, valor ainda alto, mas muito menor que os 90,5% de 1964. As transações correntes, após três anos de superávits, voltaram a ser deficitárias em 1967, sendo todo o déficit, todavia, financiado com o grande aporte de empréstimos e capitais autônomos internacionais efetivados após a instalação do novo governo. As contas públicas, como apresentado anteriormente, foram mais bem ajustadas, tendo o déficit da União reduzido de 3,2% do PIB em 1964, para 1,7% em 1967. O PIB que havia crescido 0,6% em 1963, expandiu-se em 3,4%, 2,4% e 6,7%, nos três anos seguintes (IBGE, 2003).

É perceptível que a literatura econômica sobre o PAEG centra sua análise nas ações públicas, ou melhor, estatais, como é de praxe entre os analistas da economia brasileira. Com a ruptura de 1964 e a centralização do poder sob o Estado, este perfil de análises torna-se ainda mais comum. Os diagnósticos da crise – da inflação e do desaquecimento econômico – são apresentados como oriundos das hostes do governo. Não é realizado um debate maior sobre a origem deste diagnóstico, sobre a aproximação das políticas levadas a cabo e o projeto do segmento industrial

desenvolvido a partir do segundo governo Vargas (TREVISAN, 1986). Também não é realizada uma discussão mais aprofundada sobre o papel cumprido pela melhora nas expectativas empresariais, fundamental para a retomada dos investimentos a partir de 1967.

Esta lacuna que consideramos existir na avaliação do governo Castello Branco e de seu plano econômico, o PAEG, enredará a próxima seção deste trabalho. Para tanto, objetiva-se relacionar o debate acerca da relativização do Estado frente ao projeto do empresariado, com os acontecimentos do período 1961-1967. Consideramos este período um divisor de águas na evolução da economia nacional por comportar o momento de definição do projeto de desenvolvimento nacional, que o país seguiria em seus próximos anos. Segundo Moraes (2012), grande parte da classe empresarial já tinha clara a sua posição quanto ao projeto reformista/trabalhista do presidente Goulart. Acreditamos ser simplista, portanto, acreditar que a relação do governo com esta classe não tenha papel decisivo na explicação das dificuldades deste governante em conter a crise. Da mesma forma, o fato de sabermos ter esta parte do empresariado se envolvido diretamente no golpe que deu posse ao governo seguinte, não nos permite acreditar que as relações entre ambos não surtiram efeitos nos desdobramentos das políticas econômicas de então. De posse de rico material de propaganda ideológica e expressão de ideias da FIESP, na seção seguinte serão apresentadas possíveis marcas desta atuação.

A FIESP/CIESP e as políticas econômicas entre 04/1964 e 03/1967

Como apresentado anteriormente neste trabalho, a crise em que se viu inserida a economia brasileira durante a década de 1960, sustentou-se em um tripé composto por alta inflação, déficits públicos e externos e, a partir de 1962, redução do crescimento. A FIESP/CIESP como representante da indústria paulista, que então englobava mais de 50% do parque fabril nacional, tinha por papel assessorar seus associados e refletir suas opiniões acerca dos desdobramentos desta crise. De forma a consubstanciar suas ideias, teses e políticas para o enfrentamento da mesma, estas entidades utilizavam-se não apenas do conhecimento prático do singular grupo de empresários que compunha sua diretoria, como também de técnicos – economistas e juristas, entre outros – que realizavam estudos e pareceres sob encomenda. A publicação semanal de ampla divulgação entre industriais⁴, Boletim Informativo do CIESP/FIESP, cumpria a função de condensar e disseminar

⁴ Distribuído para mais de 8.400 estabelecimentos industriais do estado de São Paulo, além de outros dois mil exemplares remetidos a assinantes particulares e entidades industriais de outros estados e países (BI 646, 1962, p. 210)

estes estudos e interpretações a respeito dos acontecimentos pertinentes à indústria nacional. Neste boletim encontramos as opiniões dos industriais acerca de praticamente todos os acontecimentos do período atinentes à indústria, ou que sobre ela produzissem efeitos.

Para a indústria de modo geral, o processo inflacionário havia desempenhado importante papel durante os anos 1950. Já no início da década de 1960, entretanto, o descontrole da aceleração de preços passava a produzir mais desequilíbrios que benefícios e tornava-se impossível, ou ao menos prejudicial conviver com a inflação. A FIESP/CIESP, desta forma adota a política de apoiar medidas de contenção inflacionária. Todavia, não quaisquer medidas. Estas entidades desenvolvem e apresentam uma interpretação do descontrole inflacionário que se encaixa entre as interpretações estruturalistas e as monetaristas clássicas. Para estas entidades, e de certo modo para a indústria em geral, a inflação possuía características de uma inflação de demanda, fruto dos desajustes da rápida expansão industrial capitaneada pelo Estado. Este não era, entretanto o principal foco originário da inflação. As principais fontes causadoras da inflação seriam os déficits públicos e a política salarial dos governos.

No caso dos déficits, os industriais paulistas os consideravam consequência de más políticas públicas e não fruto do excesso de investimentos e financiamentos públicos. Em sua publicação Boletim Informativo, a FIESP/CIESP defende que o déficit orçamentário era consequência especialmente de cinco fatores: “excesso de funcionalismo público; má distribuição de investimentos em obras públicas; déficit de autarquias e empresas governamentais; deficiência do organismo arrecadador de tributos e despesas com viagens de turismo e com funcionários no Exterior” (BI 634, 1961, p. 111).

Por sua vez, a política salarial cumpria o papel de pressionar os custos elevando assim os preços industriais. Como se lê no discurso do presidente da FIESP/CIESP, Rafael Noschese, publicado em seu boletim semanal:

Outro aspecto que não pode ser esquecido, no combate à inflação, é o de manter os aumentos salariais dentro dos limites de elevação do custo de vida. Qualquer política que vise abrandar a espiral inflacionária ficará comprometida, se as elevações salariais se processarem de forma imoderada (BI 679, 1962, p. 528).

Durante os anos em que o país foi governado por João Goulart, tanto sob o parlamentarismo, como após o retorno do regime presidencialista, não faltaram nas páginas do Boletim Informativo referências aos equívocos governamentais que alimentavam a ciranda inflacionária, que se pretendia combater. Para estas entidades, os problemas advindos da administração pública originavam uma complexa rede viciosa que se encontrava na raiz do tripé representativo da crise. Desta forma, para a FIESP/CIESP as mesmas ações – ou omissões – que impediam o controle e aceleravam o processo inflacionário contribuíam também para a estagnação da economia e, de certa forma para a crise externa. Moraes (2012) apresenta a conturbada relação entre o empresariado industrial e a

administração Goulart, que após sucessivas tentativas de aproximação, culmina na completa oposição daqueles ao presidente em exercício.

Neste contexto, faz-se necessário que antes de analisarmos diretamente a relação da FIESP/CIESP com o governo Castello Branco, façamos uma breve visualização da atuação nada imparcial desta entidade de classe nos acontecimentos que culminaram na queda de Goulart e na ascensão deste novo presidente. Para estas entidades, o golpe perpetrado pelas Forças Armadas foi considerado uma Revolução, a impedir a continuidade do projeto “reformista-socialista” de Goulart. Em sua publicação, tais entidades defendem a tese de que sob este governo o país caminhava a passos largos para a comunização. A apresentação, inclusive de uma data, para o deflagrar da Revolução Comunista, indica que este temor parecia realmente rondar a alta cúpula do empresariado nacional.

A Federação e o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, neste momento em que se consolida a recuperação cristã e democrática da Nação, congratulam-se com o povo brasileiro e com todas as forças civis e militares que repeliram, no movimento de 31 de março a ditadura comunista que se instalaria no país, com data marcada para o próximo mês (BI 758, 1964, p. 16).

O total e incondicional apoio das entidades industriais paulistas ao golpe e ao governo Castello Branco não poderia deixar de existir posto o fato de que grande número de seus dirigentes atuava nos organismos IPES e IBAD, cuja ação conspiratória durante a gestão de João Goulart já foi apontada por diversos estudos (DREIFUSS, 1981; BANDEIRA, 1978; RAMIREZ, 2005). A passagem a seguir, transcrita de discurso do presidente da FIESP e do CIESP, engenheiro Raphael Noschese, publicado no Boletim Informativo destas entidades, sugere que dentro da própria estrutura das mesmas, atuava-se em consonância com os preparativos golpistas dos militares.

A indústria de São Paulo pode, sem favor algum, orgulhar-se da atuação que os dirigentes do seu órgão de cúpula tiveram na vitória da revolução. Essa colaboração [...] foi um reflexo de um longo trabalho de colaboração promovido através dos anos e que culminou, num instante em que se tornava imperiosa uma ação militar, numa mobilização não só de consciências e de bons propósitos, mas de recursos indispensáveis ao desenvolvimento do esforço de guerra (BI 760, 1964, p. 05).

Feitas estas considerações iniciais, bastante úteis para a compreensão dos fatos a seguir arrolados, resta apresentarmos os diálogos havidos entre as entidades representantes da indústria paulista e o governo Castello Branco em torno das políticas empregadas no combate à inflação. Novamente, como também havia feito logo no início do Governo Goulart, a FIESP/CIESP apresenta a disposição da indústria em colaborar com as ações anti-inflacionárias do novo governo.

Vamos iniciar a grande batalha pelo combate à inflação, mas advertidos de que não poderá haver milagres. O empresariado brasileiro contra o qual pouco a pouco se estruturava e aperfeiçoava um terrível instrumento de destruição, está consciente das suas responsabilidades e da parte substancial que lhe caberá na tarefa de

arrumar nossa casa (BI 759, 1964, p. 5).

Tais manifestações apenas reforçam a ideia de que a indústria já não coexistia com o processo inflacionário de forma obter vantagens, como parecia ser o caso até o governo Kubitscheck. A aceleração da inflação já afetava diretamente as indústrias, modificando sua percepção deste fenômeno. Desta forma para os industriais o momento demandava um governo verdadeiramente comprometido com um programa anti-inflacionário. E o governo Castello Branco, tendo a frente a dupla Roberto Campos – Octávio Bulhões, apresenta-se com este espírito.

Logo que foi apresentado à Nação, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi apoiado entusiasticamente pelas entidades industriais. Muito parecido com o Plano Trienal – também aprovado pelas indústrias paulistas – no que tange ao combate gradual à inflação visando à manutenção do desenvolvimento, o PAEG tinha como diferencial a defesa de um projeto de país que priorizava a iniciativa privada, em contraste com as ditas insinuações estatizantes, do projeto reformista contido no Trienal. Diante do novo plano, a indústria paulista se pronunciava demonstrando sua satisfação com o fato de o mesmo manter, no que concernia ao desenvolvimento econômico, do ponto de vista ideológico, uma tendência bastante favorável à iniciativa privada, devido principalmente ao fato de delimitar de maneira nítida a participação governamental apenas sobre os setores de infraestrutura econômica e social (BI 778, 1964).

O que ainda preocupava aos industriais eram as possíveis majorações na carga tributária, impostas pela necessidade de conter os déficits públicos e a persistente contenção da liquidez de crédito ao setor privado. Neste aspecto, o PAEG apresentava metas e ações que preocupavam a indústria. O que não reduzia, entretanto, seu entusiasmo com as diretrizes do novo governo, como vemos na citação abaixo:

E agora, que o pesadelo pertence ao passado e a Nação pode debater, livre e desapaixonadamente, as questões que dizem respeito aos seus interesses, procurando encontrar, sem qualquer dirigismo ou coação, a solução que melhor pareça (BI 770, 1964, p. 7).

Através da análise dos encontros com autoridades federais, cujos assuntos tratados eram publicados no Boletim Informativo do CIESIP/FIESP, é possível percebermos uma proximidade maior destas entidades com a alta cúpula do governo, comparado com o período de seu antecessor. Encontros com os ministros da Fazenda, do Planejamento, do Trabalho e da Indústria e Comércio eram muito freqüentes. E até mesmo o Presidente da República não tardava entre suas conferências com estas entidades. Tal percepção é confirmada pelas próprias entidades quanto afirmam que com o novo governo “restabelece-se, assim, em toda sua plenitude, um diálogo entre as forças da produção e o governo o qual estava interrompido lamentavelmente desde há muito tempo” (BI 762, 1964, p. 04).

O assunto mais tratado nestes encontros referia-se à carência de crédito ao setor industrial, proporcionado pela forte restrição ao mesmo, fruto do programa anti-inflacionário do governo. Nestes diálogos, a indústria, que por um lado queixava-se do excesso de aperto, reconhecia a sua indispensabilidade para a contenção da inflação. Enquanto o governo respaldado por enorme aceitação junto às elites industriais se sentia confortável em manter o arrocho. O presidente da FIESP/CIESP, Raphael Noschese afirmava em discurso transcrito no Boletim Informativo do CIESP/FIESP número 783, de 7 de outubro de 1964, que a indústria paulista se mostrava preocupada com o prazo razoavelmente curto no qual se pretendia obter uma considerável estabilidade de preços. Para o industrial, esse prazo demandava tratamento de choque no combate à inflação, o que poderia por em risco a continuidade do desenvolvimento econômico. Duas semanas depois, o mesmo Boletim publicava pronunciamento do líder industrial afirmando estar em acordo com a tese do governo de que a expansão do crédito, através do Banco do Brasil, seria um dos principais pontos a ser controlados e examinados com o máximo de cautela, como um dos principais instrumentos para o adequado controle da inflação. Ressalvava o industrial, entretanto, a indispensabilidade deste mesmo crédito para o aumento da produção industrial. Esquecer este último aspecto, dizia para os responsáveis pelo controle da política creditícia do Banco do Brasil, poderia por em risco a própria indústria nacional (BI 785, 1964). Claramente, em discurso publicado em 18 de novembro do mesmo ano, o presidente das entidades é ainda mais condescendente com o Governo Federal. A compreensão do industrial com as dificuldades advindas do clima inflacionário o leva a afirmar estarem as entidades que dirige, em pleno acordo de que na primeira fase de implantação do Plano estabilizador, “o crédito em termos reais deva ser restringido, para que se absorva os possíveis excessos de pagamentos existentes” (BI 789, 1964, p. 7). Diante de tamanha flexibilidade mostrada no discurso empresarial não poderia ser outra a ação do governo, que realmente se mostrava comprometido em conter a aceleração inflacionária, que não o de manter o aperto. O próprio Boletim Informativo do CIESP/FIESP publicava em 21 de outubro de 1964, o pronunciamento do presidente do Banco do Brasil, em recente encontro com a diretoria destas entidades deixando claro que a política governamental se colocava “no sentido de não financiar, de forma alguma, o 13º mês salarial”. Entendia o governo, segundo o que seu representante ali afirmava, que se este tivesse que emitir para financiar o décimo terceiro mês de salário estaria em perigo toda a política oficial de combate à inflação (BI 785, 1964, p. 14).

Mesmo diante de uma política menos gradualista do que julgavam conveniente, as entidades industriais paulistas continuavam exaltando as ações do governo Castello Branco. É possível compreendermos parte deste apoio entusiasta quando contrastamos a política salarial do atual governo com o período Goulart. Enquanto, naqueles anos, na publicação semanal das entidades industriais paulista, somavam-se notas e comentários sobre os excessivos reajustes salariais, e

ampliação de benefícios sociais, durante a gestão militar as únicas notas publicadas a este respeito resumem-se na divulgação dos seguintes “exigências” governamentais:

Examinou ainda o Ministro da Fazenda o problema dos aumentos salariais. Encareceu toda a cooperação da indústria com o governo, no sentido de evitar revisões salariais acima das preconizadas pelo Conselho Nacional de Política Salarial (BI 785, 1964, p. 16).

Como já discutido aqui, os dados referentes ao período do PAEG não deixam dúvidas de que o maior êxito das políticas contracionistas de então se alcançou no arrocho salarial. Não poderia ser outra a reação industrial, se não a de apoio às mesmas, posto que grande parte de suas críticas ao governo Goulart tratavam exatamente de sua anuência a reajustes salariais acima da ampliação do custo de vida. De resto, restava à indústria utilizar seus caminhos de interlocução junto ao governo para reduzir ao menor tempo possível a duração das políticas anti-inflacionárias com efeitos negativos sobre a produção. Neste sentido, apelava insistentemente aos membros da área econômica do governo para que a fase aguda de tratamento de choque no combate à inflação não ultrapassasse 1964. Esperava a indústria que a partir de 1965, o governo cuidasse de seguir uma política de incentivos à capitalização e ao desenvolvimento industrial (BI 789, 1964).

Em meados de 1965, a despeito de terem sido contidos os principais focos inflacionários, quais sejam, os altos déficits públicos financiados por emissões e a política salarial de grandes reajustes reais, a inflação não se reduzia aos índices previstos pelo governo. Duas teses divergentes começavam a ser produzidas pelo governo e pela indústria, como é possível notar nas entrelinhas de sua publicação semanal. Por parte dos principais ministros do governo, disseminava-se a tese de que a baixa produtividade da indústria nacional, constituída sobre forte proteção pública e subsidiada pelo Estado, aliada à política especulativa de industriais interessados em manter lucros extraordinários, impedia a inflação de reduzir-se substancialmente. Por seu turno, os industriais refutavam, como não poderia ser diferente, esta hipótese e começavam a esboçar sua visão de que grande parte da rigidez inflacionária devia-se ao seu componente de custos ignorado pela política oficial. Como vimos esta tese tem respaldo em parte da literatura que trata do período (MARTONE, 1975). As razões destes aumentos de custo deviam-se, segundo os industriais, a três fatores principais: as variações cambiais encarecendo as matérias-primas importadas, a escassez de crédito que encarecia o capital, e os reajustes de tarifas públicas – a chamada inflação corretiva – que também majoravam os custos industriais. Em discurso publicado em janeiro de 1965, o presidente Raphael Noschese já destacava a imposição de reajustes de preços devido à alta nos custos. Para a FIESP, “a política de créditos às empresas dever[ia] ser suficientemente controlada para impedir os excessos de inflação de procura, mas suficientemente realista para adaptar-se à inflação de custo” (BI 797, 1965, p. 3), o câmbio deveria ser estabilizado em nível realista e a inflação corretiva ser reduzida o mais ligeiramente possível.

O governo, por sua vez, visando controlar os reajustes de preços realizados pelas empresas, sanciona, por meio de Portaria Interministerial de número 71, a criação do CONEP – Conselho Nacional para a Estabilização dos Preços, organismo responsável por oferecer uma série de benefícios fiscais às empresas signatárias. Como contrapartida, estas empresas deveriam manter os reajustes de seus preços dentro de certas taxas pré-estipuladas. Dentre os benefícios, alguns constituíam velha demanda dos industriais, como a possibilidade de revisão de seus capitais sociais corroídos pela inflação, livre de tributação. Os industriais queixavam-se que o capital nominal de suas empresas encontrava-se defasado, mas que a simples correção de seus valores para números realistas acarretaria em ônus tributário, seguindo as leis vigentes. A Portaria 71 possibilitava aos seus signatários realizar tal correção livre de impostos. Ainda propiciava descontos no Imposto de Renda e redução da exigência de Letras de Importação. Tal portaria, mesmo criticada em alguns pontos como na sua excessiva rigidez para conceder reajustes excepcionais de preços das empresas com grandes majorações de custos, foi fortemente encampada pela indústria, como fica claro na nota seguinte:

As entidades de classe, tendo à frente a Federação das Indústrias, não tiveram dúvidas em recomendar aos seus associados a conveniência de se adaptar à referida portaria, embora proclamando a existência de particularidades peculiares a muitas empresas que não podem deixar de ser consideradas pelas autoridades (BI 813, 1965, p.4).

Os resultados da adaptação à referida portaria logo seriam percebidos pelos empresários. As reclamações quanto às dificuldades em aumentar os preços seguindo as ampliações nos custos detectadas, começaram a tomar as páginas de sua publicação semanal. Nem diante destas dificuldades, o apoio das indústrias as diretrizes gerais do governo esfriava. Lia-se nos dias iniciais de 1966, no Boletim Informativo do CIESP/FIESP: “O ano que se finda, a despeito de contrariedades e aflições, foi marcado, ao longo dos doze meses, pela primeira das condições para o êxito de qualquer empreendimento: a segurança” (BI 849, 1966, p. 7).

Outra faceta da política anti-inflacionária do governo Castello Branco que afetava diretamente aos industriais correspondia à reforma tributária. Defendida ainda durante a gestão Goulart, como uma de suas reformas de base, foi fortemente combatida pela indústria por seu viés aumentista, como se afirmava. A indústria defendia uma reforma que gerasse maior eficiência arrecadatória, ao invés de simplesmente ampliar as alíquotas. Diante do novo contexto, expresso na vitória da “Revolução” a opinião industrial se flexibiliza. A indústria continua defendendo a reforma da máquina arrecadadora, mas “entende” as “necessidades” do governo.

[...] como a máquina arrecadadora não funciona como devia, como não se conseguiu ainda embutir no ânimo de todos a noção de que se deve pagar algo ao governo em troca da segurança e dos serviços que presta, o jeito é suportarmos esses gravames para evitar-se que surja o colapso total na ordem pública (BI 832,

1965, p. 4).

Novamente fica clara a colaboração industrial para com o governo Castello Branco. Não se pode afirmar que os industriais tenham abdicado de defender seus interesses imediatos diante desta colaboração, mas sempre que o faziam deixavam claro que tal atitude não comprometia o apoio incondicional às políticas do governo que eles mesmos ajudaram a alçar ao poder, e que no limite representava seus interesses ideológicos. Mesmo a questão referente à escassez de crédito, que tanto atormentou os industriais, constando de praticamente todas as suas reuniões ordinárias como tema central, foi tratada em alto nível com os membros do governo. Este, em diálogo aberto com os industriais, mantinha firme sua política anti-inflacionária, sem, no entanto, deixar de oferecer contrapartidas à colaboração industrial. Não foram poucos os elogios publicados no Boletim Informativo quanto às tentativas de se reduzir o problema do crédito, seja por meio da ampliação do Financiamento a Máquinas e Equipamentos, do BNDES (FINAME), ou de incentivos à solidificação de um mercado de capitais, entre outras ações sempre subordinadas à política estabilizadora.

Já nos meses finais do governo Castello Branco, entretanto, percebe-se o início de um descontentamento maior por parte das entidades industriais frente a certo enrijecimento do diálogo com os ministros Campos e Bulhões. Estes, especialmente Octávio Bulhões, como já foi destacado aqui, eram relativamente alinhados à corrente neoliberal de atuação estatal. Sua defesa da livre concorrência internacional refletida na defesa da redução do protecionismo alfandegário praticado no Brasil começava a se chocar com o projeto industrial. Na visão dos ministros, a indústria brasileira necessitava de um forte choque de produtividade, o que na visão industrial era obstaculizado pelo atraso das próprias instituições públicas e da infraestrutura nacional. Abrir a economia naquele momento poderia representar o aniquilamento do projeto industrial. Na citação abaixo é possível notar-se com clareza a interpretação dos industriais do quadro que parecia se construir nos meses finais da gestão destes ministros:

Esse novo decreto-lei [nº 63, de 21 de novembro 1966] que reduz linearmente as alíquotas do imposto de importação e as medidas anteriores de diminuição tarifária revelam a predominância, no momento, de duas inquietantes tendências na solução da problemática brasileira: nova mudança dos “centros de decisão da política econômica” do setor interno para o internacional e reorientação dos padrões de crescimento econômico nacional, baseados no dinamismo do setor industrial interno, para os da agricultura de exportação e do comércio de importação (908, 1967, p.5).

Os industriais percebiam o fortalecimento da corrente oposta ao “estatismo-socializante” que combatiam no governo Goulart, qual seja, o liberalismo-“internacionalizante”, tão prejudicial ao seu projeto quanto a primeira. Não por outra razão haviam sido tão bem recebidas nas entidades industriais as palavras de um dos primeiros discursos de Castello Branco ao deixar clara a posição

política de seu governo. Sobre este discurso, comentava o editorial da publicação dos empresários:

Os conceitos emitidos por Vossa Excelência, particularmente situando como do centro o novo governo da República, sem pender para o reacionarismo da direita nem para a esquerda subversiva, voltado para uma ideologia inspirada na justiça social, nos preceitos de uma democracia representativa, na necessidade de ativar o desenvolvimento nacional com o estímulo à livre empresa, revelam o equilíbrio do seu governo e as idéias sadias que o inspiram (771, 1964, p. 6).

Não nos é possível afirmar categoricamente terem sido os industriais os principais responsáveis pela guinada acontecida, com a posse do General Arthur da Costa e Silva na presidência da República e a escolha de Antonio Delfim Netto para ocupar o Ministério da Fazenda. O fato é que as teses que começavam a constar dos pronunciamentos industriais foram tornadas centrais na política econômica do novo governo. O combate à inflação passou a orientar-se para seu componente de custos. O crédito foi fortemente aquecido. Os investimentos estatais em infraestrutura foram retomados. A tão temida abertura externa foi freada e esquecida. Por fim, a economia voltou a alcançar altas taxas de crescimento e a inflação foi finalmente posta sobre controle. Não consta do escopo deste trabalho apontar a relação dos industriais com o novo governo de Costa e Silva. Mas parece claro, que ao contrário do que se esperaria em uma ditadura, esta classe teve uma relação muito mais interativa com o regime militar – ao menos em seu início – que com o seu antecessor João Goulart.

Considerações finais

Os textos e documentos da época não deixam dúvidas quanto à decisiva participação do empresariado industrial no golpe que retirou do poder o presidente João Goulart. Sendo assim, não deve ser visto com nenhuma surpresa a grande sintonia entre esta classe e o governo que substituiu ao líder deposto. Neste trabalho foi demonstrado, por meio do discurso empresarial publicado no principal meio de comunicação da sua entidade mais representativa, o que significou esta sintonia para os desdobramentos da economia do país. O governo Castello Branco, e seu plano de contenção inflacionária, o PAEG, foram analisados a partir do ponto de vista empresarial, relativizando assim o papel do Estado, sempre protagonista nas produções da literatura econômica tradicional. Por meio da análise do discurso, já consagrada em outros trabalhos citados ao longo do texto, foi possível perceber que o apoio fornecido pelo empresariado ao novo governo, foi fundamental para legitimar e respaldar suas ações no campo econômico. Esta legitimidade era fundamental, tendo em vista que o processo de combate à inflação imporia demasiados custos a todos os setores da sociedade,

inclusive ao empresariado. A aceitação destes custos por parte do empresariado, mesmo quando ultrapassavam suas previsões mais pessimistas, como no caso da contração no crédito, foi fundamental para o êxito do programa.

Ao longo do período estudado, o discurso empresarial sempre se manteve sobre um eixo de respaldo ao governo e otimismo quando às suas ações econômicas, pilares estes que faltaram ao longo de praticamente todo o governo Goulart. A proximidade entre esta classe e o governo militar caracteriza a própria coincidência de objetivos entre ambos, diferente do caso do governo anterior cujo projeto de país tomava rumos antagônicos à ideologia empresarial, em fase de consolidação. Neste sentido, é possível afirmar que o governo Castello Branco, ao marchar na defesa da propriedade privada, do desenvolvimento econômico e industrial e especialmente na contenção dos excessos trabalhistas e sindicais, colocava-se na mesma trincheira do empresariado. Esta é a razão maior da completa legitimidade oferecida por estes últimos ao referido governo. Aceitar alguns custos, por ora excessivos, seria, assim, o preço a pagar pela segurança e o respaldo público ao livre desenvolvimento do projeto industrial. Uma vez contidos os excessos inflacionários e a crise política e econômica, o segundo governo militar, tendo a frente da área econômica, o ministro paulista, Antonio Delfim Netto, levaria à concretização plena do desenvolvimento brasileiro nos moldes do programa industrial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. (org.) *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.

BANDEIRA, Moniz. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. 5. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BOLETIM Informativo do CIESP/FIESP (BI). São Paulo: CIESP/FIESP, 1961-1967. Semanal.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano de Ação Econômica do Governo: 1964-1966*. Rio de Janeiro: s.n., 1964.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A Lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro: TopBooks, 1994. (2 volumes).

- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. *Discursos 1964*. Brasília: Secretária de Imprensa, 1965.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. Castello Branco 1965-1967. In: BRASIL. Presidente. *Mensagens Presidenciais 1965-1979*. Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, 1979. p. 35-82.
- COLISTETE, Renato Perim. Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira, 1945-1978. *Rev. Econ. Polit.* [online]. 2009, vol.29, n.4, pp. 386-405.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FURTADO, Celso. A Fantasia Desfeita. In: FURTADO, Celso. *Obras Autobiográficas de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 27-306. Tomo II.
- FURTADO, Celso. A Fantasia Organizada. In: FURTADO, Celso. *Obras Autobiográficas de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 87-360. Tomo I.
- FURTADO, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, Celso. *Dialética do Desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1986.
- FURTADO, Celso. *Um Projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.
- FURTADO, Celso. Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 129-145, 1965.
- GIAMBIAGI, Fábio, et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fábio, et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 69-92.
- IBGE. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2003.
- LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Política de Interesses na Industrialização Brasileira: As associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- LUCINDA, Cláudio Ribeiro; ARVATE, Paulo Roberto. Uma nova versão sobre a oferta de moeda no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). *Estudos Econômicos São Paulo*, v. 35, n. 3, p. 391-431, jul./set. 2005.

- MARTONE, Celso Luiz. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. p. 69-90.
- MORAES, Pedro Bodin de. O Programa de Estabilização de 1964: balizamento de preços com restrições ao crédito. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 137-158, abr.1987.
- MORAES, Rafael. O governo João Goulart e o empresariado industrial: uma abordagem alternativa da história econômica do período de 1961 a 1964. In: 40º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 2012, Ipojuca/PE. *Anais do 40º Encontro Nacional de Economia*, Ipojuca/PE: ANPEC, 2012.
- RAMÍREZ Hernan. Os Institutos de Estudos Econômicos de Organizações Empresariais e sua relação com o Estado em perspectiva comparada: A Argentina e Brasil, 1961-1996. 2005. Tese de Doutorado (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- RESENDE, André Lara. A política Brasileira de Estabilização 1963/68. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, n. 3, p. 757-806, dez.1982.
- RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 213-232.
- SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. Roberto de Oliveira Campos: homem de ação do governo Castello Branco. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 112-121, 2000.
- SANTOS, Wanderlei Guilherme. *Sessenta e Quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SARETTA, Fausto. Octávio de Gouveia Bulhões. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 111-125, jan./abr. 2001.
- SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de Após-Guerra. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 111-135, abr./jun.1982.
- SILVA, Hélio. *1964: golpe ou contragolpe?* 3. ed. Porto Alegre: L&PM, 1978.
- SILVA, Ricardo Virgílio. *Política e Política Econômica na Crise do Início dos Anos Sessenta: o plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965)*. 1992. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1993.
- SILVA, Ricardo Virgílio. Planejamento Econômico e Crise Política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. n. 14, p. 77-101, jun. 2000.
- SIMONSEN, Mário Henrique. A Inflação Brasileira: lições e perspectivas. *Revista de Economia Política*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, p. 15-30, out./dez.,1985.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

SIMONSEN, Mário Henrique. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro: APEC, 1970.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castello*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOCHACZEWSKY, Antônio Carlos. *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil 1952-1968*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.

SOLA, Lourdes. *Ideias Econômicas, Decisões Políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: Editora da USP/FAPESP, 1998.

SOUZA, Luiz Eduardo Simões. O PAEG na Política Econômica da Ditadura Castelistista. In: SOUZA, Luiz Eduardo Simões. *Formação Econômica do Brasil – Tópicos Especiais*. São Paulo: LCTE, 2005.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Mais Além da Estagnação: Uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 155-207.

TREVISAN, Maria José. *50 anos em 5: a FIESP e o desenvolvimentismo*. Petrópolis: Vozes, 1986.

VIANA FILHO, Luís. *O Governo Castelo Branco*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

**A política econômica brasileira do II PND ao Neoliberalismo (1974-1998), com especial
atenção às empresas estatais**

Autor: Carlos Henrique Lopes Rodrigues

Doutorando em História Econômica na UNICAMP

Professor do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal dos Vales do
Jequitinhonha e Mucuri

Resumo

Durante o II PND no período desenvolvimentista, as empresas estatais tinham um papel estratégico sob a orientação do Estado, uma vez que investiam em setores demandantes de significativos recursos em infraestrutura, com projetos de investimentos de lenta maturação e com retornos alongados no tempo, às vezes pouco atrativos ao setor privado. Contudo, o financiamento durante esse período deu-se por meio do endividamento externo, que após a brusca elevação da taxa de juros dos Estados Unidos vai redundar na crise da dívida externa. Com isso, as empresas estatais durante a transição dos anos 1970 à próxima década foram forçadas a absorver o endividamento externo muito mais para fechar o balanço de pagamentos para o governo a dar continuidade aos projetos industriais definidos no II PND. As empresas estatais também foram utilizadas nos anos 1980 para conter a instabilidade monetária, repassando preços e tarifas muito abaixo da inflação, o que levaria a uma diminuição de sua capacidade de autofinanciamento. Ademais, tal política funcionou como um subsídio indireto aos grandes setores exportadores privados que auxiliariam nas exigências de transferência dos recursos líquidos reais ao exterior pelo país perante o padrão de reciclagem da dívida externa proposto pelo FMI. Na década de 1990, as empresas estatais passaram por um significativo processo de privatização, visto que os grandes grupos privados tinham interesse nessas empresas. Em face de tal contexto, nosso objetivo será analisar o papel das empresas estatais em relação às políticas econômicas, ressaltando o enfraquecimento da economia nacional ante a precarização e privatização delas.

Palavras-Chave: Desenvolvimentismo; neoliberalismo; dívida pública; privatização.

Abstract

During the II PND in the developmentalist period, state enterprises had a strategic role under the guidance of state, once invested in sectors that demand significant resources in infrastructure, with investment projects of slow maturation and elongated time to returns, sometimes unattractive to the private sector. However, the funding during this period occurred through external borrowing, that after the sharp rise in interest rates in the United States will result in the foreign debt. Therewith, the state enterprises during the transition from the 1970s to the next decade were forced to absorb more foreign debt to close the balance of payments of the government than to continue industrial projects defined in II PND. The state enterprises were also used in the 1980s to contain monetary instability, repassing prices and rates well below inflation, which would lead to a decrease in its self financing capacity. Moreover, such a policy functioned as an indirect subsidy to large private exporting sectors that could assist in the requirements of real net transfer of resources abroad through by the country towards the standard recycling external debt proposed by the IMF (International Monetary Fund). In the 1990s, state enterprises have undergone a significant process of privatization, since the large private groups had an interest in these companies. In view of this context, our objective is to analyze the role of state enterprises in relation to economic policies, emphasizing the weakness of the national economy ante casualization and privatization of these.

Key-words: developmentalist, neoliberalism, public debt, privatization.