

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Rafael Luís Spengler

**RACIONALIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA NO GOVERNO GEISEL  
(1974-1979): UM ESTUDO SOBRE O II PND E O PROJETO DE  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME MILITAR**

Porto Alegre  
2015

Rafael Luís Spengler

**RACIONALIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA NO GOVERNO GEISEL  
(1974–1979): UM ESTUDO SOBRE O II PND E O PROJETO DE  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME MILITAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

Porto Alegre

2015

## CIP - Catalogação na Publicação

Spengler, Rafael Luís

Racionalidade política e econômica no governo Geisel (1974-1979): um estudo sobre o II PND e o projeto de institucionalização do regime militar / Rafael Luís Spengler. -- 2015.

168 f.

Orientador: Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Racionalidade econômica. 2. Racionalidade política. 3. Governo Ernesto Geisel. 4. II Plano Nacional de Desenvolvimento. 5. Regime militar brasileiro. I. Monteiro, Sérgio Marley Modesto, orient. II. Título.

Rafael Luís Spengler

**RACIONALIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA NO GOVERNO GEISEL  
(1974–1979): UM ESTUDO SOBRE O II PND E O PROJETO DE  
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME MILITAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 19 de outubro de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro — Orientador  
PPGE/UFRGS

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca  
PPGE/UFRGS

---

Prof. Dr. Jorge Paulo de Araújo  
DERI/UFRGS

---

Prof. Dr. Hélio Afonso de Aguiar Filho  
DERI/UFRGS

Para minha mãe,  
companhia constante em  
pensamento e eterna em  
memória

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Sérgio Monteiro, pela amizade, paciência e auxílio intelectual e emocional, sem os quais não seria possível a conclusão desta dissertação.

Pelos ensinamentos, agradeço ao corpo docente do PPGE, dentre os quais destaco o professor Pedro Fonseca, também pelos aconselhamentos e por inspirar este trabalho.

Agradeço aos membros da banca examinadora pela gentileza com que se dispuseram a avaliar esta dissertação.

Ao professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, Carlos Schmidt Arturi, pela prestatividade com que me explicou aspectos do regime militar e pelas indicações de bibliografia da área política.

À secretaria do PPGE, especialmente à Iara Cleci Machado, sempre disposta a ajudar.

Aos colegas do mestrado, Clarissa, Daniel, Cristina, Fernanda, Grazzio, Gustavo, Jarbas, Jose Miguel, Lucas e Tuany, e aos colegas da turma de doutorado, em especial Bianca, Denise, Eduardo e Tomás, pelo companheirismo, conhecimentos compartilhados e amizade. Aos amigos do PPGE e do *Reductio ad absurdum*, Paulo, Matheus e Raphael.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela indispensável bolsa de mestrado.

Aos meus pais, Elton e Gledi (*in memoriam*), e minha irmã, Rafaela, pelo total apoio, preocupação, carinho e compreensão com a distância (física ou emocional), além do grande incentivo na reta final do trabalho.

À Renata, por me compreender, me incentivar e me reconfortar sempre que as dificuldades apareceram.

Aos demais amigos e familiares, pelo entendimento de que a distância às vezes se fazia necessária e pelo apoio de sempre.

“Deve-se considerar não haver coisa mais difícil para cuidar, nem mais duvidosa a conseguir, nem mais perigosa de manejar, que tornar-se chefe e introduzir novas ordens. Isso porque o introdutor tem por inimigos todos aqueles que obtinham vantagens com as velhas instituições e encontra fracos defensores naqueles que das novas ordens se beneficiam. Esta fraqueza nasce, parte por medo dos adversários que ainda têm as leis conformes a seus interesses, parte pela incredulidade dos homens: estes, em verdade, não creem nas inovações se não as veem resultar de uma firme experiência. Donde decorre que a qualquer momento em que os inimigos tenham oportunidade de atacar, o fazem com calor de sectários, enquanto os outros defendem fracamente, de forma que ao lado deles se corre sério perigo.”

(Nicolau Maquiavel, *O Príncipe*).

“Se o homem falhar em conciliar a justiça e a liberdade,  
então falha em tudo.”

(Albert Camus, *Cadernos*).

“De 15 em 15 anos o Brasil esquece tudo que aconteceu  
nos últimos 15 anos.”

(atribuída a Ivan Lessa, cronista).

## RESUMO

Este trabalho estuda as motivações políticas e a racionalidade econômica do governo Ernesto Geisel. A pesquisa é baseada em pesquisa bibliográfica e documental. A questão central do trabalho é: em que medida os objetivos políticos e econômicos do governo Ernesto Geisel estão associados? Qual a racionalidade da adoção do II PND e sua conexão com o projeto de institucionalização do regime militar? A hipótese a ser testada é a adoção do II PND como politicamente e economicamente racional. Tem-se, *a priori*, que racionalidade econômica e racionalidade política podem ser compreendidas em conjunto. São discutidas as singularidades do governo autoritário e de sua legitimidade, o papel da oposição e das eleições, além do objetivo de institucionalização do regime, condição para o projeto de distensão política pretendido. É recapitulada a conjuntura econômica do período Geisel, são analisadas as reformas institucionais realizadas e avaliadas as políticas econômicas e seus efetivos resultados, com especial atenção ao II PND. A seguir, são confrontadas as principais interpretações sobre o governo Geisel e o II PND. Finalmente, é proposta uma avaliação sobre a racionalidade econômica e política do governo Geisel com o auxílio do modelo de Acemoglu e Robinson (2001). Como resultados principais, são identificados elementos que atestam a racionalidade econômica do projeto desenvolvimentista em meio à crise do petróleo, bem como a confluência dessa racionalidade à pretensão maior de institucionalizar o regime militar brasileiro para dar vazão ao processo de distensão política, com o que se argumenta também que a sustentação do crescimento econômico pode ser compreendida como uma estratégia politicamente racional.

**Palavras-chave:** Racionalidade econômica. Racionalidade política. Governo Ernesto Geisel. II Plano Nacional de Desenvolvimento. Regime militar brasileiro.

## ABSTRACT

This dissertation studies the political motivations and the economic rationality of Ernesto Geisel government. The research is based on bibliographical and documentary research. The central issue of this paper is: to what extent the political and economic objectives of the Ernesto Geisel's government are associated? What is the rationale for the adoption of the II PND and its connection with the institutionalization of military regime project? The hypothesis to be tested is the adoption of the II PND as politically and economically rational. It is considered, *a priori*, that economic rationality and political rationality can be understood together. It discusses singularities of the authoritarian government and its legitimacy, the role of the opposition and the elections, furthermore the regime institutionalization objective as condition for the intended policy of transition project. It sets out economic conditions of the Geisel period, analyzes the institutional reforms undertaken and evaluates the economic policies and their effective results, with special attention to the II PND. Following the main interpretations of the Geisel government and the II PND are confronted. Finally, it is proposed an evaluation of the economic rationality and Geisel government policy with the help of the Acemoglu and Robinson (2001) model. As main results are identified elements that attest to the economic rationality of the development project in the midst of the oil crisis, and the confluence of this rationality with the largest claim of institutionalize the Brazilian military regime to give way to political transition process, what also argues that sustaining economic growth can be understood as a politically rational strategy.

**Keywords:** Economic rationality. Political rationality. Ernesto Geisel government. Second National Developmental Plan. Brazilian military regime.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Saldo da balança comercial brasileira (jan/1973–dez/1974) .....	77
Gráfico 2 — Formação bruta de capital fixo (1964–1985) (US\$ bilhões de 2012).....	97
Gráfico 3 — Dívida externa — 1964–1985 (US\$ milhões) .....	98
Gráfico 4 — Evolução do salário mínimo real — governo Geisel.....	99
Gráfico 5 — Inflação — IGP–DI (%) — entre 1973 e 1979 .....	100
Gráfico 6 — Saldo da balança comercial (anual) — 1963–1985.....	105
Gráfico 7 — Importações e exportações (FOB) — 1964–1985 (US\$ milhões/ano) ..	105
Gráfico 8 — Evolução do salário mínimo real (1963–1985) .....	106
Gráfico 9 — Índice de Gini (1960–1985).....	107

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Deputados federais em 1974: projeção do SNI e resultados das eleições legislativas de 1974.....	46
Tabela 2 — Resultados das eleições legislativas de 1974 para Senado e Câmara dos Deputados .....	46
Tabela 3 — Metas e resultados do Paeg.....	62
Tabela 4 — Comparação de indicadores macroeconômicos: 1964–1967 e 1968–1973 .	72
Tabela 5 — Inflação e expansão da oferta de moeda em 1974.....	76
Tabela 6 — Perspectivas do II PND para a economia brasileira para 1979.....	84
Tabela 7 — Perspectiva de crescimento por setores, até 1979, do II PND .....	87
Tabela 8 — Projeções de investimentos por setor como porcentagem da formação bruta de capital fixo do II PND (em %) .....	88
Tabela 9 — Recursos mobilizados pelo BNDE entre 1974 e 1978.....	91
Tabela 10 — Inflação e expansão da oferta de moeda em 1975 .....	95
Tabela 11 — Reservas internacionais (US\$ milhões) em 1974 e 1975.....	96
Tabela 12 — Indicadores de investimento — médias por período (1970–1984) .....	99
Tabela 13 — Inflação e expansão da oferta de moeda em 1976 .....	100
Tabela 14 — Crescimento do PIB (%) — Indústria de transformação — períodos selecionados .....	101
Tabela 15 — Crescimento do PIB (%) — setores — períodos selecionados.....	106
Tabela 16 — Taxa de crescimento média esperada por setores do II PND e taxa média efetiva .....	110
Tabela 17 — Aumentos perspectivos do II PND e efetivos para indicadores da economia brasileira no período 1974–1979 .....	110
Tabela 18 — Investimentos por setor como porcentagem da formação bruta de capital fixo (em %) .....	111
Tabela 19 — Indústria de insumos básicos — projeções do II PND e valores efetivos.....	113

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI-2	Ato Institucional nº 2
AI-5	Ato Institucional nº 5
AI-12	Ato Institucional nº 12
AI-13	Ato Institucional nº 13
AI-14	Ato Institucional nº 14
AI-15	Ato Institucional nº 15
AI-16	Ato Institucional nº 16
AI-17	Ato Institucional nº 17
Arena	Aliança Renovadora Nacional
Banerj	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BEG	Banco do Estado da Guanabara
BERJ	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional da Habitação
BUC	Banco União Comercial
Cacex	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
Capex	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CIE	Centro de Informações do Exército
CIP	Conselho Interministerial de Preços
Codi	Centro de Operações de Defesa Interna
Conep	Comissão Nacional de Estabilização de Preços
Cotepe-ICM	Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias
Cpdoc	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas
DOI	Destacamento de Operações e de Informações
DOI-Codi	Destacamento de Operações e de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna
Dops	Departamento de Ordem Política e Social

Embramec	Mecânica Brasileira S/A.
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fibase	Insumos Básicos S/A, Financiamentos e Participações
Finame	Agência Especial de Financiamento Industrial
FOB	<i>Free on board</i>
IGP–DI	Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna
LTN	Letra do Tesouro Nacional
Ibrasa	Investimentos Brasileiros S/A
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPA	Índice de Preços ao Atacado
ISS	Imposto Sobre Serviços
KWU	Kraftwerk Union
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
Opep	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
ORTN	Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional
Paeg	Programa de Ação Econômica do Governo
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
Polamazônia	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Economia
Proálcool	Programa Nacional do Alcool

PSD	Partido Social Democrático
PSP	Partido Social Progressista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
Seplan	Secretaria do Planejamento
SNI	Serviço Nacional de Informações
UDN	União Democrática Nacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	UMA NOTA METODOLÓGICA: TEORIA DOS JOGOS E HISTÓRIA ECONÔMICA .....	18
<b>2</b>	<b>O GOVERNO GEISEL E OS PROJETOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME E DE DISTENSÃO POLÍTICA</b> .....	<b>21</b>
2.1	ANTECEDENTES POLÍTICOS DO GOVERNO GEISEL.....	21
2.1.1	O golpe de 1964 e as clivagens internas do aparelho militar.....	21
2.1.2	Governo Castelo Branco e a derrota do legalismo .....	24
2.1.3	Governo Costa e Silva: linha dura no poder e a repressão política.....	26
2.1.4	Junta Governativa Provisória de 1969: o breve período de incisivas reformas.	30
2.1.5	Governo Médici: o recrudescimento repressivo do “milagre” .....	31
2.1.6	Geisel: da indicação à posse.....	33
2.2	GEISEL, GOLBERY E O PROJETO DE DISTENSÃO.....	35
2.3	GOVERNO GEISEL: A BUSCA PELA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME E O INÍCIO DA DISTENSÃO.....	41
2.3.1	1974 e o protesto das urnas .....	44
2.3.2	1975–1976: escalada da repressão, crise militar e Lei Falcão .....	48
2.3.3	1977–1979: dos atos de força às reformas políticas .....	52
<b>3</b>	<b>A CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO GEISEL</b> .....	<b>59</b>
3.1	ANTECEDENTES ECONÔMICOS DO GOVERNO GEISEL.....	59
3.1.1	A economia pré-golpe .....	59
3.1.2	O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg): arrocho salarial e reformas estruturais .....	60
3.1.3	O “milagre brasileiro”: o <i>boom</i> do PIB durante o auge do autoritarismo.....	64
3.2	A MODERAÇÃO ORTODOXA E AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DOS PRIMEIROS MESES DE GOVERNO.....	74
3.3	O II PND: ELABORAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ESTRATÉGIA .....	82
3.4	1975–1976: A CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA NO PRIMEIRO BIÊNIO DO II PND.....	89

3.5	1977–1979: A POLÍTICA <i>STOP AND GO</i> NO CREPÚSCULO DO II PND .....	103
3.6	AVALIAÇÕES SOBRE O II PND E A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO GEISEL .....	110
4	<b>RACIONALIDADE ECONÔMICA E TRANSIÇÃO POLÍTICA: ANÁLISE DO PERÍODO 1974–1979</b> .....	<b>124</b>
4.1	TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA .....	124
4.2	UM MODELO DE TRANSIÇÃO POLÍTICA .....	127
4.2.1	O modelo básico .....	127
4.2.2	Dinâmica da transição e <i>timing</i> .....	129
4.2.3	Definição do equilíbrio .....	130
4.3	UMA AVALIAÇÃO SOBRE A RACIONALIDADE NO GOVERNO GEISEL .....	132
5	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>142</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>145</b>
	ANEXO A — Ordem cronológica dos convites de Geisel para os principais cargos .....	158
	ANEXO B — Composição e periodização do gabinete do governo Geisel. ....	160
	ANEXO C — Modelo teórico expandido .....	161

## 1 INTRODUÇÃO

Passados mais de cinquenta anos desde o golpe com que os militares tomaram o poder no Brasil, diversas questões relacionadas às políticas econômicas implementadas no período entre 1964 e 1985 permanecem alvo de controvérsia. Entre elas, destacam-se as ações executadas no período do governo Ernesto Geisel e suas consequências, isto é, a alta da inflação e o endividamento externo decorrente de sua opção por uma estratégia desenvolvimentista em um ambiente de severa instabilidade econômica no plano mundial.

Desde o momento em que foi publicamente indicado como candidato à presidência pela Aliança Renovadora Nacional (Arena), Ernesto Geisel manifestou sua vontade de levar adiante um novo projeto econômico, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O primeiro choque do petróleo, deflagrado em novembro de 1973, poderia sugerir que o governo, como observaram economistas críticos como Pedro Malan, Regis Bonelli e Dionísio Dias Carneiro, entre outros, devesse reduzir suas expectativas “excessivamente otimistas” com relação ao plano de desenvolvimento, sendo necessário um papel menos ativo do Estado e o ajustamento das contas públicas, além do combate à inflação, este de certa forma esboçado pelo Ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, nos primeiros meses do governo.

O II PND, porém, formulado ao longo de 1974 e, portanto, já com os primeiros efeitos do choque como realidade, vai substancialmente de encontro a essas prescrições. Isto é, manifesta-se como uma opção por determinado padrão de desenvolvimento que objetiva manter a economia aquecida, ampliar o parque industrial e assegurar a manutenção dos níveis de emprego, dentre outros propósitos, não obstante os riscos do endividamento externo e do aumento da taxa de inflação. Notadamente, há também fatores não econômicos (de ordem política e institucional) que explicam essa escolha, em especial o desígnio de iniciar a distensão política, considerada o principal objetivo político de Ernesto Geisel no poder.

Nesse sentido, apesar de muitos trabalhos visarem avaliar o Governo Geisel e o II Plano Nacional de Desenvolvimento em seus aspectos políticos e econômicos<sup>1</sup>, nota-se uma carência de estudos no campo da Economia que procurem unir essas duas facetas fundamentais, isto é, tratá-las como questões indissociáveis e interpenetradas. Desse modo, a dissertação objetiva contribuir para a interpretação do período, com o benefício da distância histórica e de documentos sobre o regime militar vindos à tona nos últimos anos. Procura, através da investigação subsidiada por fontes secundárias e primárias (como discursos, pronunciamentos e despachos ministeriais), evidenciar suas motivações políticas e sua racionalidade econômica interna<sup>2</sup>.

Assim, a questão central deste trabalho é: em que medida os objetivos políticos e econômicos do governo Ernesto Geisel estão associados? De maneira mais específica, quais eram os principais objetivos políticos do governo? Quais os condicionantes políticos da opção pela estratégia de crescimento? No plano econômico, o II PND é uma resposta conjuntural à crise do petróleo ou uma reforma estrutural, um projeto mais amplo e adaptado às circunstâncias da crise internacional? De que forma fatores econômicos e políticos modificaram a condução da política econômica? Em suma, qual a racionalidade da adoção do II PND e sua conexão com o projeto de institucionalização do regime militar? São esses os problemas que se pretende aqui responder.

Contudo, apesar desse intuito algo abrangente, algumas questões certamente relevantes para análise do período, como a repressão política (prisões arbitrárias, desaparecimentos, torturas e assassinatos cometidos por agentes do Estado), os movimentos sociais, a censura à imprensa, a doutrina do “pragmatismo responsável” no

---

<sup>1</sup> A ideia inicial para a presente dissertação era a sistematização das alternativas propostas pelos críticos do II PND, à época de sua elaboração e persecução de objetivos, bem como as críticas após o fim do Governo Geisel. A partir de descoberta de pesquisa já realizada com o mesmo intuito, de Vanessa Boarati (2003), decidiu-se pela expansão do escopo do trabalho.

<sup>2</sup> A pertinência do estudo também é evidenciada quando percebido que economistas e analistas de economia e política têm buscado, principalmente via imprensa, associar o governo Ernesto Geisel ao primeiro Governo Dilma Rousseff (2011–2014), notadamente ao criticar a opção pelo ativismo estatal (PESSÔA, 2015, 2013; FRAGA, 2013; CARDOSO, 2013; CONSTANTINO, 2012; CONJUNTURA ECONÔMICA, 2011). Não cabe aqui avaliar em que medida tal comparação é válida, posto que o presente trabalho não visa realizar análise comparada. Ressalta-se, contudo, a atualidade do tema e a necessária recapitulação das políticas do período 1974–1979.

campo das relações internacionais, entre outras, em maior ou menor grau, são apenas tangenciadas no decorrer do trabalho. Com isso, pretende-se manter o foco em investigar o que há de politicamente decisivo para a condução da política econômica entre 1974 e 1979<sup>3</sup>, de modo que a parte expositiva do trabalho é bastante seletiva, subordinada às necessidades da linha de argumentação a ser desenvolvida.

A hipótese a ser testada é a adoção do II PND como politicamente e economicamente racional. Tem-se, *a priori*, que racionalidade econômica e racionalidade política podem direcionar-se, conjuntamente, a uma mesma finalidade. Segue-se, portanto, a hipótese de Pedro Fonseca e Sérgio Monteiro (2008), os quais concebem que racionalidade econômica e racionalidade política “[...] podem ser perfeitamente associadas para a reconstituição das motivações e do significado histórico do II PND, não havendo sustentação na tese que as assume como excludentes” (p. 31–32). Cabe, então, cotejar os projetos de distensão política e de institucionalização do regime do governo Geisel com as propostas II PND e a efetiva condução da economia entre 1974 e 1979 para que se evidencie a confluência das ações e objetivos.

A utilização de modelos teóricos que analisam a interação estratégica entre governo e agentes privados pode, a depender do caso, levar a respostas tanto eficientes quanto ineficientes, o que exige que sejam conhecidos os detalhes do contexto a ser analisado. Por esse motivo, o próximo capítulo avança nesse sentido ao debater as principais questões de ordem política do regime militar brasileiro, em especial as atinentes ao governo Geisel. São discutidas as singularidades do governo autoritário e de sua legitimidade, o papel da oposição e das eleições, além do objetivo de institucionalização do regime, condição para o projeto de distensão política pretendido.

Com o conhecimento dos principais fatores políticos relevantes, o terceiro capítulo provê uma recapitulação dos aspectos econômicos antecedentes para, a partir daí, concentrar-se no detalhamento da política econômica do governo Geisel. Discute-se, então, o caráter ortodoxo dos primeiros meses do governo e são exploradas as motivações

---

<sup>3</sup> É, com nível de análise e aspirações muito mais modestas, o inverso do que é feito por Brasília Sallum Jr. (1996) com relação àquilo que é economicamente relevante para a análise política.

econômicas para a opção pelo II PND, suas metas e instrumentos de ação. A seguir, problematiza-se se o plano foi ou não abandonado antes de 1979, além de confrontar as principais interpretações sobre economia nos anos Geisel à luz dos seus resultados.

Com isso, reúnem-se os elementos necessários para propor um modelo explicativo para a condução da política econômica e sua interação com os objetivos de ordem política mais geral do período, objeto do quarto capítulo. Primeiramente, apresenta-se o modelo de Daron Acemoglu e James Robinson (2001), que utiliza os conceitos da teoria dos jogos e auxilia a avaliação da racionalidade da “estratégia de 1974”. A seguir, são recapituladas e debatidas as principais decisões estratégicas do governo Geisel, econômica e politicamente, e o modelo é utilizado para avaliar a opção pelo crescimento econômico e sua real execução, a fim de evidenciar sua racionalidade política e econômica.

Finalmente, o capítulo que conclui este estudo trata de sintetizar as considerações realizadas no decorrer do trabalho, além de apontar possibilidades de pesquisas futuras derivadas do presente estudo.

## 1.1 UMA NOTA METODOLÓGICA: TEORIA DOS JOGOS E HISTÓRIA ECONÔMICA

Antes de prosseguir, é preciso esclarecer de que modo os conceitos da teoria dos jogos são úteis para desvelar a racionalidade das opções políticas e econômicas em estudos de história econômica. Inicialmente, compreende-se que com a utilização do aparato da teoria dos jogos é possível demonstrar como a escolha de cada indivíduo — ou grupos de indivíduos — afeta as escolhas dos demais agentes, com influências recíprocas. Com relação à avaliação sobre a política econômica a ser implementada por determinado governo, ela depende, além de sua consistência teórica interna, das expectativas dos agentes privados com relação à mesma, posto que o resultado de equilíbrio é dependente das ações e influências recíprocas do governo e do público. É esse o caso da interação entre os agentes privados e o executor da política econômica no contexto do início da transição política<sup>4</sup> e econômica<sup>5</sup> do regime militar, aspecto central deste trabalho.

---

<sup>4</sup> Transição política compreende o intervalo em que um conjunto de reformas políticas (isto é, aperfeiçoamentos, seja pela alteração, substituição ou abandono de determinadas leis e práticas)

Ainda assim, ao se optar pelo emprego do instrumental da teoria dos jogos para o tratamento da interação entre política e economia, deve-se ter em consideração suas limitações. Charles Miles (1993) destaca que uma das maiores objeções à utilização de modelos oriundos da teoria dos jogos para analisar a história econômica, além da dificuldade de se testar os resultados, “[...] é traçar uma conexão plausível entre o comportamento histórico observado e o comportamento descrito pelo modelo” (p. 15, tradução nossa)<sup>6</sup>. A forma usual de testar os modelos teóricos em teoria dos jogos, isto é, atender para os *payoffs* do jogo, é de difícil mensuração quando se trata de funções de caráter ordinal (como as funções utilidade). Além disso, ainda que seja possível determiná-los, dada a inexistência de registros históricos quanto a ameaças de retaliação ou “blefes”, uma vez que não cumpridas, é praticamente impossível estabelecer todas as estratégias disponíveis ao jogador (MILES, 1993).

Para contornar esses problemas, Miles (1993) propõe uma nova abordagem. No lugar de examinar os *payoffs* das possíveis estratégias, o autor concentra seu estudo sobre a própria estratégia de equilíbrio, a qual consiste de um conjunto de regras que especifica o comportamento dos jogadores, de modo que nenhum deles tenha incentivos para alterar a estratégia escolhida. Como assinala Robert Aumann (1992), o conceito de equilíbrio de Nash exige apenas que exista racionalidade na determinação da estratégia de equilíbrio, e

---

conduzem a outro regime político (O'DONNELL; SCHMITTER; WHITEHEAD, 1986). Dankwart Rustow (1970) utiliza o termo como uma mudança no regime político, em especial, do autoritário ao democrático. Da mesma forma, Daron Acemoglu e James Robinson (2001) utilizam o termo transição para se referirem à passagem dos regimes ditatoriais para os democráticos na América Latina e na Europa Ocidental.

<sup>5</sup> Transição econômica pode se referir a um processo de transformação de uma economia. Drazen (2000) pondera que o termo é mais comumente utilizado para se referir especificamente ao processo de transição de uma economia centralmente planejada para uma economia de mercado, mas não necessariamente. Assim, *grosso modo*, “[...] uma ‘transição’ é a tentativa de realizar uma significativa mudança econômica qualitativa, onde a magnitude da mudança que é contemplada implica que reformas em muitas áreas podem ser necessárias” (DRAZEN, 2000, p. 619–620, tradução nossa). Por reforma econômica, compreende-se qualquer programa ou “pacote de medidas” desenhadas para gerar uma significativa mudança econômica. O uso do termo “pacote” reflete a necessidade de as reformas serem abrangentes (isto é, em diversas áreas) para que os esforços sejam bem-sucedidos. (DRAZEN, 2000).

<sup>6</sup> No original: “[...] *is drawing a plausible connection between the observed historical behavior and the behavior described by the model*”.

não que as demais estratégias possíveis, fora da trajetória de equilíbrio, sejam racionais. Verifica-se, então, a partir do registro histórico, se a política econômica do período se ajusta a uma estratégia de equilíbrio do modelo especificado — o que, caso ocorra, revela a racionalidade (não necessariamente ótimo-paretiana) do comportamento dos indivíduos e permite que suas ações sejam interpretadas a partir dos resultados do modelo teórico (MILES, 1993).

## 2 O GOVERNO GEISEL E OS PROJETOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME E DE DISTENSÃO POLÍTICA

Este capítulo trata das questões de cunho preponderantemente político do governo Ernesto Geisel. Principia por uma breve descrição do regime civil-militar-autoritário, desde o golpe de 1964 até a posse de Geisel como presidente da república. Em seguida, concentra-se nos projetos de institucionalização do regime e de distensão política. Finalmente, é realizada uma recapitulação dos principais fatos ocorridos durante o período 1974–1979 no âmbito das decisões políticas.

### 2.1 ANTECEDENTES POLÍTICOS DO GOVERNO GEISEL

#### 2.1.1 O golpe de 1964 e as clivagens internas do aparelho militar

A deposição do presidente João Goulart a partir do golpe de 1964 pode ser compreendida como uma complexa coalizão de conspiradores civis e militares. Do lado militar, era constituída tanto por legalistas quanto por conspiradores de longa data. Pelo lado civil, a base de apoio ao golpe era constituída por considerável parte da classe média, de pequenos empresários e profissionais liberais, além de “[...] praticamente todas as facções das classes dominantes (do rural ao urbano, do arcaico ao moderno, do nacional ao estrangeiro, do produtivo ao parasitário) [...]” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 16).

Grande parte da heterogênea e contraditória aliança golpista pretendia uma intervenção rápida e o compromisso com o calendário eleitoral, com eleições livres para presidente da República e governadores em 1965 e para o Congresso Nacional em 1966 (REIS, 2014). No entanto,

Golpistas civis e militares tinham da democracia convicções peculiares. Para eles, a democracia só funcionaria se houvesse expurgo dos “subversivos” e “corruptos”. Assim, o golpe deveria ser uma “revolução”. Era uma palavra então prestigiosa, legitimando programas no Brasil e no mundo. [...] Qualquer retorno à ordem anterior sem profundas mudanças significaria a volta dos getulistas, dos comunistas e dos corruptos. E se voltasse, o golpe teria sido em vão. Nesse sentido, a revolução chegara para perdurar no tempo. (REIS, 2014, p. 86).

Por isso, era necessária uma síntese entre aqueles que pretendiam uma intervenção rápida e os que a concebiam como um projeto de mais longo prazo. Nesse sentido, foi essencial para a construção do regime o controle militar da Presidência da República e a imposição de limites à autonomia dos poderes Legislativo e Judiciário. A partir disso, geraram-se práticas e normas, muitas vezes arbitrárias, com a finalidade de “controlar a heterogeneidade da sociedade e permitir a preservação da unidade das várias facções revolucionárias” (SALLUM JR, 1996, p. 18).

O sistema de poder que se estabeleceu a partir de então apresentou duas características marcantes e, à primeira vista, conflitantes: sua durabilidade e sua mutabilidade. Por um lado, foi duradoura a permanência no poder da coalizão que assumiu o controle, não havendo um único caso de alternância entre governo e oposição nos 21 anos que caracterizam o regime militar. De outro lado, contudo, o regime passou por diversas transfigurações, por vezes retrocedendo na direção do Estado de exceção, e, em outras, se dirigindo ao rumo oposto (CRUZ; MARTINS, 1984).

A análise do período pós-golpe impõe que seja analisada a heterogeneidade dos grupos que compunham a coalizão vitoriosa. Aqui, é assumido que os diversos interesses sócio-econômicos da aliança podem ser representados pelas distintas facções e correntes castrenses, estas reduzidas a quatro grupos mais significativos: a linha dura, os sorbonistas (também chamados de castelistas ou, ainda, esguianos<sup>7</sup>), os nacionalistas de direita (ou albuquerqueístas<sup>8</sup>) e as chefias burocráticas (palacianos<sup>9</sup>) (CRUZ; MARTINS, 1984; MARTINS FILHO, 1995; CODATO, 2004). Para o que principalmente interessa a

---

<sup>7</sup> O termo “sorbonista” era uma forma de denominar os militares (entre eles Humberto Castelo Branco) que estudaram na ESG, a “Sorbonne militar”, em alusão à qualidade de seu ensino.

<sup>8</sup> Em referência aos seguidores do nacionalista general Affonso Albuquerque Lima, Ministro do Interior no governo de Costa e Silva e crítico do modelo de desenvolvimento econômico aplicado pelo mesmo. Na visão dualista das fragmentações militares, geralmente aparece como vinculado aos “duros”. (MARTINS FILHO, 1995)

<sup>9</sup> O grupo palaciano circunscreve-se, especialmente, aos apoiadores de Costa e Silva durante o governo deste, em especial os ministros do Transportes e do SNI (MARTINS FILHO, 1995).

este estudo, e para torná-lo mais objetivo, contudo, deter-se-á aos dois primeiros agrupamentos, mencionando os últimos dois apenas em momentos-chave<sup>10</sup>.

Nesse contexto, os militares mais radicais, que defendiam o endurecimento do regime, estavam normalmente associados à linha dura, isto é, eram aqueles que, em consonância à definição de Guillermo O’Donell e Philip Schmitter (1986), desejavam e acreditavam ser possível a perpetuação do regime autoritário, “[...] senão pela rejeição absoluta de todas as formas democráticas de governo, então por erigir algumas fachadas atrás das quais eles podem manter inviolada a natureza hierárquica e autoritária de seu poder” (p. 16, tradução nossa)<sup>11</sup>. Para O’Donell e Schmitter (1986), “O núcleo principal da linha dura é formado por aqueles que rejeitam visceralmente os ‘cânceres’ e as ‘desordens’ da democracia e que acreditam que têm como missão a eliminação de todos os vestígios dessas patologias da vida política”<sup>12</sup> (1986, p. 16, tradução nossa).

Com relação à corrente sorbonista, a mais bem acabada caracterização é a de Sebastião Cruz e Carlos Martins (1984). Para os autores, suas origens remontam à Revolução de 1932, à resistência a Vargas e ao Estado Novo e à Escola Superior de Guerra (ESG), com sua contrapartida ideológica e na política civil vinculada à União Democrática Nacional (UDN). Essas forças se opunham ao socialismo e, particularmente, ao nacional-populismo — setores da esquerda militar, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Comunista do Brasil (PCB) — e ao clientelismo — notadamente o Partido Social Democrático (PSD) e a versão populista do PTB e o Partido Social Progressista (PSP). O sorbonismo manifestava-se como um dos principais polos de atração da política brasileira, constituindo-se como alternativa de poder após Juscelino

---

<sup>10</sup> Como toda tentativa de tipologia dos grupos militares, adota-se aqui um recorte, sem deixar de atentar para a “fluidez dos limites e da imprecisão das classificações das correntes militares” (ARTURI, 2012, p. 7), que são devidamente mencionadas quando relevantes. Evidentemente, muitos outros critérios podem ser utilizados para classificações de grupos, civis e/ou militares, como envolvimento com tortura, laços de amizade e lealdade, formação militar e posição quanto à forma de desenvolvimento econômico do país (FICO, 2004).

<sup>11</sup> “[...] *if not by rejecting outright all democratic forms, then by erecting some facade behind which they can maintain inviolate the hierarchical and authoritarian nature of their power*”

<sup>12</sup> “*the main core of the hard-liners is formed by those who reject viscerally the ‘cancers’ and ‘disorders’ of democracy and who believe they have a mission to eliminate all traces of such pathologies from political life*”

Kubitschek ter consolidado, de maneira praticamente irreversível, o modelo de desenvolvimento dependente-associado<sup>13</sup> (CRUZ; MARTINS, 1984).

### 2.1.2 Governo Castelo Branco e a derrota do legalismo

A eleição do marechal Humberto de Alencar Castelo Branco<sup>14</sup> no Parlamento, em 11 de abril de 1964, é expressão da força política e ideológica do sorbonismo: 361 votos a favor, três contrários e 72 abstenções. Apesar de, a essa altura, os principais parlamentares de esquerda estarem com os mandatos cassados e os direitos políticos suspensos por dez anos, a votação foi contundente, principalmente por contar com o apoio da maior parte do PSD e, sobretudo, do ex-presidente e então senador Juscelino Kubitschek (REIS, 2014).

Com a posse de Castelo Branco, em 15 de abril, o sorbonismo assumiu de fato o controle do Estado. Apesar de cargos importantes terem sido distribuídos entre os demais agrupamentos da coalizão, os principais cargos e o governo propriamente dito (ou seja, a direção política do Estado) ficaram com os partidários de Castelo Branco (CRUZ; MARTINS, 1984). A mensagem transmitida por rádio e televisão após sua eleição e o discurso de posse ao Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que incitavam a população a construir uma nação “mais coesa e confiante em seu futuro” (BRANCO, H., 1964a, p.11), exprimia o próprio “ideal sorbonista”, isto é, a defesa da lei e da ordem (BRANCO, H., 1964a; 1964b). Em ambas as mensagens, havia as promessas de eleições livres para a

---

<sup>13</sup> Em resumo, a teoria do desenvolvimento dependente-associado, de autoria de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto negava que a dependência dos países periféricos com relação aos polos hegemônicos levava, necessariamente, ao subdesenvolvimento e à estagnação econômica, uma vez que existia a possibilidade de distintos arranjos de integração e articulação entre os países. Assim, a teoria de Cardoso e Falleto estabelece uma visão mais otimista das condições históricas brasileiras (na comparação com outras teorias da dependência), compreendendo que a superação do subdesenvolvimento não seria resultado da negação do capitalismo, mas, ao contrário, de uma correta e consciente inserção e interação com os países centrais (CARDOSO; FALLETO, 1970; CARDOSO, 1980).

<sup>14</sup> Neste texto, são seguidas as normas para onomásticas do Acordo Ortográfico de 1943, reafirmadas pelo Acordo Ortográfico de 1990. Em observância a elas, as grafias originais de nomes de pessoas falecidas, por seguirem as mesmas regras dos substantivos comuns, devem obrigatoriamente ser atualizadas em publicações — casos, por exemplo, de Castelo Branco (originalmente “Castello”), Artur da Costa e Silva (“Arthur”), Sílvio Frota (“Sylvio”), Aurélio de Lira Tavares (“Aurelio de Lyra”) e Mário Henrique Simonsen (“Mario”).

Presidência da República e de sucessão presidencial em 1966; ao Congresso, era ainda garantida a defesa das leis:

Defenderei e cumprirei com honra e lealdade a Constituição do Brasil. Cumprirei e defenderei com determinação, pois serei escravo das leis do País e permanecerei em vigília para que todos as observem com exaço e zelo. Meu Governo será o das leis, o das tradições e princípios morais e políticos que refletem a alma brasileira [...] (BRANCO, H., 1964b).

Na prática, apesar do rótulo de legalista, o governo de Castelo Branco foi altamente contraditório. Inicialmente assentado em uma dupla fonte de poder, isto é, o Ato Institucional de 9 de abril, em que se definiam poderes de exceção, e o Congresso, que mesmo ameaçado e mutilado pelas cassações era uma expressão democrática, Castelo Branco não tardou a se mostrar como chefe da ditadura, “da revolução”, e não como presidente eleito pelo Congresso: aceitou cassações de mandatos realizadas antes de sua posse e cassou ele próprio governadores e outros parlamentares (entre eles, Juscelino Kubitschek, em junho de 1964, não obstante o seu apoio na eleição indireta para presidente da República, o que foi visto como uma traição e serviu para exasperar a oposição) (REIS, 2014; CRUZ; MARTINS, 1984). Castelo Branco também liderou a pressão sobre o Congresso pela prorrogação de seu próprio mandato — que, em julho de 1964, foi, de fato, estendido para durar até 15 de março de 1967. Em outubro de 1965, editou o AI-2, que dissolveu partidos políticos, instaurou o bipartidarismo entre a Arena (o partido da situação) e o MDB (a oposição legal) e instituiu eleições indiretas para presidente.

Para Sebastião Cruz e Carlos Martins (1984), o problema crítico situava-se na própria heterogeneidade da coalizão vencedora, apesar da posição hegemônica que nela ocupavam os sorbonistas: se ela havia sido útil para a viabilização do golpe, os interesses dos grupos de apoio (como os de latifundiários e da burguesia tecnologicamente atrasada) precisavam ser contrariados para levar a cabo seu projeto reformador, ao passo que outros interesses, possivelmente afins a um pacto desenvolvimentista, encontravam-se na exacerbada oposição. Com isso, acentuavam-se as próprias contradições internas da aliança golpista, que era “[...] incapaz de unificar setores dominantes e dominados num projeto policlassista que, sendo consensual entre seus defensores e majoritário face a seus

opponentes, pudesse ser implantado conforme o ideal sorbonista, vale dizer, dentro da lei e da ordem” (CRUZ; MARTINS, 1984, p.17)<sup>15</sup>.

Por isso, Cruz e Martins (1984) consideram que, no plano político, Castelo Branco aparece como “um suceder de derrotas”: i) não queria a cassação de Juscelino, mas foi obrigado a realizá-la; ii) opunha-se à prorrogação de seu próprio mandato, mas acabou por aceitá-la; iii) convocou as eleições de outubro de 1965 contra as resistências da linha dura, mas, logo a seguir, editou o AI-2 para apaziguá-la; iv) queria um nome identificado com o sorbonismo para sucedê-lo na Presidência, mas assistiu impotente ao crescimento da candidatura contrastante de seu ministro da Guerra, Artur da Costa e Silva.

### 2.1.3 Governo Costa e Silva: linha dura no poder e a repressão política

O governo de Artur da Costa e Silva inicia-se em 15 de março de 1967. Comumente caracterizado como o início do período mais repressivo do regime militar, notadamente a partir da decretação do AI-5, o começo do governo é marcado pelo discurso de compromisso com o diálogo democrático (CARDOSO, 1993; REIS, 2014). A posse de Costa e Silva marcou, concomitantemente, o fim de um segundo ciclo de expansão do autoritarismo e a inauguração de um novo quadro constitucional, “em que as liberdades públicas, as instituições representativas e a autoridade da magistratura — ainda que gravemente restringidas e ameaçadas pela legislação [...] — tinham sido restabelecidas” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 31).

No que tange à balança de poder entre as distintas fragmentações militares que compunham a aliança, a partir da ascensão de Costa e Silva a linha dura tornou-se a corrente hegemônica (CODATO, 2004; CARDOSO, 1993; CRUZ; MARTINS; 1984). Além disso,

Com a reviravolta de outubro de 65, o sorbonismo entrara em processo de retração para ser finalmente marginalizado pela linha burocrática, pelos duros e, especialmente, pelos nacionalistas de direita que conquistaram

---

<sup>15</sup> O “ideal sorbonista”, porém, não deve ser sobrevalorizado. Mesmo entre castelistas considerados moderados, como o general Ernesto Geisel, a tortura era vista como “um mal necessário”, vide as próprias palavras de Geisel: “Não justifico a tortura, mas reconheço que há circunstâncias em que o indivíduo é impelido a praticar a tortura, para obter determinadas confissões e, assim, evitar um mal maior!” (D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, P. 225).

posições de influência junto aos centros governamentais de decisão. Embora os sorbonistas não tivessem sido expelidos na coalizão, a modificação do regime deu lugar à reordenação do bloco no poder, viabilizando a permanência da mesma coalizão, embora com o novo perfil que dava saliência aos adversários da Sorbonne (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 31).

Entre 1967 e 1968, transformações ocorriam no campo oposicionista: com a militância e as lideranças dos partidos de esquerda hegemônicos do pré-golpe, o PTB e o PCB, completamente desmoralizadas, os movimentos de contestação que surgiram tenderam a se agrupar em torno de propostas radicais, de luta contra o regime, como a guerrilha rural, a insurreição camponesa e a luta armada urbana (REIS, 2014). Militantes dessas organizações associavam-se aos movimentos estudantis, ora democráticos, ora contra o sistema capitalista, em um ano de 1968 conturbado em todo o mundo.

Os fatos mais marcantes do governo Costa e Silva, de fato, concentraram-se em 1968: em março, o enterro de grande repercussão do jovem Edson de Lima e Souto (que, durante a invasão a um restaurante universitário em protesto pela elevação dos preços, foi assassinado por um policial militar), movimentos grevistas de certa envergadura, a Passeata dos Cem Mil<sup>16</sup> em junho, auge da contestação política ao regime militar — ao menos até então —, e, sobretudo, o Ato Institucional n.º 5. Era o chamado “golpe dentro do golpe” (REIS, 2014)<sup>17</sup>. Para Adriano Codato (2004),

O AI-5 [...] simboliza o ponto decisivo de inflexão do regime e o momento paradigmático do processo de reforço da centralização militar do poder de Estado. Os limites severos fixados à atividade política e aos direitos civis revelam a disposição em continuar, agora em estágio superior, o “movimento de 31 de março de 1964” e restringem bruscamente a possibilidade da retomada do controle civil sobre a “Revolução” (p. 15–16).

O texto do AI-5 suspendia a garantia de *habeas corpus* para determinados crimes, dispunha sobre os poderes do Presidente em decretar estado de sítio (nos casos previstos na Constituição Federal de 1967) e intervenção federal (sem os limites constitucionais).

<sup>16</sup> A Passeata dos Cem Mil foi uma manifestação popular no Rio de Janeiro, ocorrida em 26 de junho de 1968, que reuniu cerca de cem mil pessoas e contou com a participação de intelectuais, artistas, operários, profissionais liberais e estudantes, que reivindicavam, principalmente, pelo “restabelecimento das liberdades democráticas, a suspensão da censura à imprensa e a concessão de mais verbas para a educação” (FREIRE, 2002, p. 137).

<sup>17</sup> Literatura revisionista mais recente, como Villa (2014), inclusive sustenta a tese de que a ditadura brasileira somente durou onze anos, entre o decreto do AI-5 em 1968 e a Lei da Anistia em 1979.

Além disso, restringia qualquer direito (público ou privado), além de possibilitar ao presidente cassar mandatos e estabelecer o recesso do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores (BRASIL, 1968). Para Codato (2004, p. 12), “o ano de 1964 só se consuma politicamente em 1968. Isto é: o golpe político-militar [...] de 1964 somente se concretiza como regime ditatorial-militar em 13 de dezembro de 1968, após a edição do Ato Institucional n. 5”.

O AI-5 configura-se, portanto, como movimento capital do autoritarismo como processo de longa duração. A motivação para o ápice dos instrumentos de repressão é interpretado por Codato (2004): o caráter massivo das manifestações de 1968 e a radicalização dos movimentos apareciam, para os dirigentes das Forças Armadas, como elementos perigosos de desestabilização não somente do governo de Costa e Silva, mas, principalmente, do próprio regime. Naquele momento, e mais uma vez, a presença de correntes militares distintas tornava-se secundária em relação à união de suas forças para a defesa da “Revolução de 1964” (MARTINS FILHO, 1995; CODATO, 2004).

Com o objetivo de “coordenar, uniformizar e controlar” o recrudescimento do movimento estudantil e o início das ações de esquerda mais radical, foram criados os Codis e, pouco depois, os DOIs. Surgidos a partir da Operação Bandeirantes (Oban), criada em julho de 1969 para coordenar e integrar as ações dos órgãos de repressão, o Destacamento de Operações e de Informações (DOI) e o Centro de Operações de Defesa Interna (Codi) foram criados em setembro de 1970 como órgãos diretamente ligados às Forças Armadas. Ao DOI cabia a responsabilidade pelas ações práticas de busca, apreensão e interrogatório de suspeitos, enquanto ao Codi eram atribuídas as funções de análise de informações, coordenação dos órgãos militares e o planejamento estratégico do combate aos grupos de esquerda. Pela complementaridade de suas funções, os dois órgãos, embora distintos, eram associados pela sigla DOI-Codi (JOFFILY, 2005). Para Mariana Joffily (2005), embora o DOI-Codi representasse apenas uma parcela do aparato de repressão, por ser diretamente subordinado ao Exército, “[...] possuía mais prestígio e poder que os outros órgãos de segurança” (p. 2). Na prática,

O DOI-CODI representava em certa medida a oficialização da Oban, todavia, não foi instituído por nenhuma lei ou decreto, mas a partir de

diretrizes secretas, formuladas pelo Conselho de Segurança Nacional e aprovadas pelo presidente da República, o general Emilio Garrastazu Médici (JOFFILLY, 2005, p. 1).

Com isso, “a polícia acabou afastada do combate à subversão, que permaneceu, na maioria dos casos, em mãos militares” (CASTRO, C., 2002, p. 53). Daniel Aarão Reis (2014) é categórico: “No Brasil, havia muita gente insatisfeita com o regime. No entanto, se faziam oposição à ditadura, o faziam de modo bem diferenciado. Disso se aproveitou a ditadura para derrotá-los, todos” (p. 92).

Um traço marcante do período, como resume Cardoso (1993), é que novamente o desencadeamento de uma estratégia (ao menos discursiva) de “abertura democrática” fez crescer o autoritarismo, processo no qual Costa e Silva

Trat[ou] de reativar o jogo partidário, ampli[ou] as liberdades políticas, f[ez] apelos à união nacional. Quando cresce[u] a oposição (passeatas dos cem mil, primeiros atos guerrilheiros, oposição franca do MDB ao regime, Frente Ampla, etc.), novamente uma oposição interna p[os] em xeque o governo. Essa oposição partia da “jovem oficialidade”, dos setores nacionalista do exército e dos *ultra*. Como consequência Edit[ou]-se o Ato 5, que praticamente transform[ou] o presidente num ditador, sob fiança das Forças Armadas, por pressão de grupos de fora e de dentro do governo. Era o Exército, como instituição, que assumia as pressões dos *ultra* (CARDOSO, 1993, p. 77)<sup>18</sup>.

Por motivos de saúde, o marechal-presidente Artur da Costa e Silva foi afastado do cargo ao final de agosto de 1969<sup>19</sup>. O AI-12, baixado pelo Alto Comando das Forças Armadas em 30 de agosto de 1969, impediu que o vice-presidente Pedro Aleixo tomasse posse<sup>20</sup> e marcou o fim do segundo governo militar.

---

<sup>18</sup> Interessante notar que o texto desta citação, originalmente, é de 1971.

<sup>19</sup> Segundo depoimento de Carlos Chagas, ex-assessor de Imprensa de Costa e Silva, o marechal-presidente pretendia revogar o AI-5 em 7 de setembro de 1969, sendo impossibilitado em razão de sua doença (esclerose cerebral) e consequente afastamento do cargo (CHAGAS, 2010).

<sup>20</sup> Pedro Aleixo era um civil vinculado à Arena. Para Geisel, Aleixo foi impedido de assumir “[...] porque era um político, e fora o único membro do governo a votar contra o AI-5. Achavam que ele não ia dar conta do problema. A primeira coisa que haveria de querer era derrubar o AI-5. Por isso, concluíram que não podia assumir” (apud D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 210).

#### 2.1.4 Junta Governativa Provisória de 1969: o breve período de incisivas reformas

Após o adocimento e afastamento de Costa e Silva, assume a presidência, em 31 de agosto de 1969, a Junta Militar, triunvirato composto pelos três ministros militares (Aurélio de Lira Tavares, Márcio Melo e Augusto Rademaker, respectivamente ministros do Exército, da Aeronáutica e da Marinha). Apesar do curto tempo no poder — menos de dois meses —, a Junta Militar foi responsável por uma série de Atos Institucionais (além de cerca de cem Atos Complementares, baixados para fins de execução daqueles, e Decretos-Lei como a Lei de Segurança Nacional).

Em setembro, em resposta ao sequestro do embaixador americano no Brasil, Charles Burke Elbrick, por grupos de esquerda armada, a Junta editou o AI-13 e o AI-14, que autorizavam, respectivamente, o banimento do território nacional do brasileiro que “[...] se tornar inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional” (BRASIL, 1969a) e a pena de morte “[...] nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva [...]” (BRASIL, 1969b). O AI-15 fixava as eleições nos municípios sob intervenção federal. O AI-16 declarava vagos os cargos de presidente e vice-presidente e marcava para 25 de outubro a eleição indireta, pelo Congresso Nacional, para os cargos. Finalmente, o AI-17 facultava ao presidente “[...] transferir para a reserva, por período determinado, os militares que hajam atentado, ou venham a atentar, comprovadamente, contra a coesão das forças armadas [...]” (BRASIL, 1969c). Com isso, pretendia-se coibir militares descontentes que “[...] porventura opusessem resistência ao endurecimento do regime e, em especial, tratava-se de desarticular o ‘partido fardado’ (a direita nacionalista liderada por Albuquerque Lima), cujas pretensões à hegemonia tinham então atingido o auge” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 38).

A Junta promulgou ainda uma nova Lei de Segurança Nacional, em 29 de setembro, em que se destacavam os dispositivos introduzidos para combater a luta armada (sequestros, assassinatos políticos, assaltos a bancos, atos de terrorismo), além de, em outubro, ter editado decreto que tornava passível de expulsão o cidadão estrangeiro “[...] cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais” (BRASIL, 1969d).

Em 17 de outubro, foi baixada a Emenda Constitucional n.º1 — também conhecida como Constituição de 1969 —, que acentuava a preocupação com a segurança nacional contida na Constituição de 1967 e, na prática, legalizava o desenvolvimento da luta armada por parte do regime. Cinco dias depois, após dez meses de recesso, o Congresso Nacional foi reaberto e sufragou o general Emílio Garrastazu Médici e o almirante Augusto Rademaker como, respectivamente, presidente e vice-presidente da República. Era “a fachada democrática de uma ditadura aberta” (REIS, 2014, p. 95).

#### 2.1.5 Governo Médici: o recrudescimento repressivo do “milagre”

Ao tomar posse em 30 de outubro de 1969, Emílio Garrastazu Médici promete, assim como seus antecessores Castelo Branco e Costa e Silva, deixar “[...] ao término de meu período governamental, definitivamente instaurada a democracia em nosso País” (MÉDICI, 1969, p. 48). A posse de Médici, no entanto, não significou o cessar do avanço do autoritarismo. Ao contrário: o período acabou por tornar-se sinônimo da expressão “anos de chumbo”, fruto da brutalidade dos atos repressivos durante o período.

Conforme Cruz e Martins (1984), Médici surgiu como solução intermediária para a crise militar mais grave conhecida pelo regime. Para Cardoso (1993), ainda mais significativo é o fato de que “em nome da hierarquia, da disciplina e da coesão a decisão foi acatada pelos que perderam, apesar de, possivelmente, serem majoritários dentro da tropa” (p. 78). O seguinte excerto resume bem o processo para a posse de Médici:

Falando em nome da coesão das Forças Armadas e atuando energicamente, a Junta conteve o movimento ascensional dos "jovens turcos" e acabou encontrando no apartidarismo de Médici a fórmula adequada para selar um novo arranjo que a todos contentasse. O acordo final, presidido por Médici, concederia aos principais atores um espaço proporcional ao peso específico de cada qual. Ao mesmo tempo negaria a cada um em particular o direito de supremacia sobre os demais (CRUZ; MARTINS, p. 40).

Utilizando-se o regime dos diversos mecanismos de repressão e protegido da opinião pública pela censura à imprensa, alastrava-se a guerra suja contra os grupos de esquerda armada. Havia, no País, duas ordens: a constitucional e a extralegal. Aliados à tortura, repudiada publicamente, mas largamente utilizada na prática em prol da “defesa do Estado”, multiplicavam-se os casos de assassinatos (mascarados oficialmente como

mortes “em tentativa de fuga”, “por resistência à prisão”, “suicídios”, “por atropelamento”, entre outros) e sequestros, que atingiam mesmo pessoas vinculadas à oposição legal ou à esquerda moderada<sup>21</sup>. Os órgãos de segurança constituíam-se como real “força autônoma”, acima inclusive da ordem autoritária, “[...] e poderosa o suficiente para perseguir, sequestrar, torturar e assassinar sem ter de prestar contas de seus atos a ninguém” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 39). “Com o aumento da repressão, [...] a população se amedrontou e se afastou da vida pública” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 39). Em suma, tratava-se de

um exercício sistemático de intimidação, que recorria a métodos policiais (detenção, interrogatório, seguidos de ameaças, na ausência de qualquer acusação específica), administrativos (exigência de atestados de bons antecedentes políticos para a obtenção de documentos, para acesso a cargos públicos etc.), econômicos (pressões sobre o empregador para que demitisse o funcionário com "ficha suja") e se estendia, no plano simbólico, ao terrorismo branco de oficiais paranoicos que enchiam as páginas dos mais importantes jornais do país com proclamações fantásticas onde a "liberdade sexual", o consumo de drogas e as opiniões políticas menos ortodoxas se fundiam como facetas da estratégia bolchevista para destruir a família, a harmonia social e a paz política. Subjacente à ordem, imperava o medo (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 42-43).

Em paralelo, ocorria o crescimento excepcional da economia brasileira, aliado à conquista do tricampeonato mundial de futebol, em 1970, que auxiliou o regime na construção da imagem do “Brasil grande”, que brevemente realizaria seu destino de glória e grandeza, com o presidente Médici atingindo elevado índice de popularidade. O clima de euforia alastrava-se pelo País e o regime chegou a acreditar na ideia de se legitimar com base na excelência de seu desempenho econômico: o regime respondia às críticas à repressão com cifras sobre o desenvolvimento econômico (CARDOSO, 1993; CRUZ; MARTINS, 1984; REIS; 2014).

Em novembro de 1971, foram legalizados os decretos secretos, o que explicitamente abolia o princípio da publicidade dos atos normativos do governo. Em resumo: “Nunca, como nesses anos, o país esteve tão próximo da imagem que dele fazia a extrema-direita” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 43).

---

<sup>21</sup> Um título indispensável sobre a repressão política no regime militar é *Brasil: Nunca Mais* (BRASIL..., 1996).

Entre a população cresciam, no entanto, as expectativas de que o governo que sucederia a Médici traria mudanças liberalizantes (CRUZ; MARTINS, 1984). As figuras mais importantes da ala castelista, contudo, tinham pouca influência sobre o presidente. Por isso, a aparentemente inesperada opção de Médici pelo sorbonista Ernesto Geisel, segundo o próprio, contemplava certo “cálculo político”:

Há várias versões sobre essa escolha. Uma é contada pelo Figueiredo: houve uma reunião do Médici com o Leitão de Abreu, Figueiredo e Fontoura. Analisaram a situação, conversaram sobre a sucessão e, por fim, Médici teria declarado o seguinte: “Se o país estivesse inteiramente normalizado, se não houvesse mais nada de subversão, o candidato natural seria o Leitão; se o país tivesse problemas graves, envolvendo a área militar, seria o general Adalberto Pereira dos Santos. Como não há nenhum problema grave na área militar, nem o país está suficientemente tranquilo para o governo de um civil como o Leitão de Abreu, acho que, para administrar o país e seu desenvolvimento, o melhor nome mesmo é o Ernesto”. Vou admitir que o que o Figueiredo conta seja verdadeiro. Admito também que meu irmão<sup>22</sup> tenha tido alguma influência, não tanto no meu próprio interesse, mas porque achava que eu era a pessoa mais indicada (GEISEL apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 258).

Desse modo, sem revogar os diversos mecanismos de exceção legal de que o regime dispunha, o governo Médici, como seus predecessores, acabou por recrudescer o autoritarismo. Sob os holofotes, havia o crescimento econômico, as celebrações patrióticas e as glórias esportivas; sorrateiramente, ocorria a ascensão do poder de órgãos repressivos, a onipresença da censura e o amedrontamento da população. “Anos de chumbo e de ouro”, definiu Daniel Aarão Reis (2014, p. 95). Era o legado que caberia a Geisel administrar.

#### 2.1.6 Geisel: da indicação à posse

Após indicado oficialmente pela Arena em junho de 1973 para suceder o presidente Emílio Médici (o que equivalia a, praticamente, uma nomeação), “o general Ernesto Geisel deixou entrever nos meses seguintes que introduziria modificações no quadro político, possivelmente alguma medida liberalizante, mas não necessariamente um

---

<sup>22</sup> O general Orlando Geisel, irmão de Ernesto Geisel, era Ministro do Exército no governo Médici. Para a oposição, Ernesto Geisel teria sido indicado a presidente por ser um general de “oito estrelas”: quatro de Ernesto e quatro de Orlando (GEISEL apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997).

processo de redemocratização” (LAMOUNIER, 1994, p. 69). Porém, mesmo após indicado como sucessor de Médici, Geisel permaneceu em silêncio, “deixando livre o espaço para que se especulasse à vontade sobre as diretrizes do que imprimiria a seu governo” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 45). Dois temas eram o centro das preocupações: a perspectiva de mudança no âmbito institucional e a continuidade das políticas econômicas realizadas por Delfim Netto.

Por não conseguir se institucionalizar, o regime encontrava-se, a cada sucessão, em um momento de crise (CARDOSO, 1993). O processo sucessório de Médici para Geisel, embalado pela popularidade do então general-presidente, porém, acabou por mostrar-se como o “menos traumático dos quatro ocorridos na história do regime” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 45), com o que concorda Thomas Skidmore:

A sucessão presidencial de 1973–74 aconteceu de maneira mais calma do que qualquer outra desde 1964. Durante 1973 a opinião militar convergiu para o nome de Ernesto Geisel, o presidente da Petrobrás, que tinha a virtude adicional de ser irmão do ministro do Exército [general Orlando Geisel]. O Colégio Eleitoral seguiu pontualmente as instruções, e em janeiro de 1974 elegeu o presidente Geisel com 400 dos 503 votos. A derrota considerável do MDB num corpo altamente manipulado era, em pequena parte, compensada pela esperança de que o novo presidente desejasse (e realmente pudesse) diminuir a repressão (SKIDMORE, 1988, p. 30).

Os membros do ministério, à exceção do ministro-chefe do Sistema Nacional de Informações (SNI), general João Figueiredo, foram definidos após a eleição no Colégio Eleitoral<sup>23</sup> e anunciados em fevereiro de 1974. De maneira surpreendente à opinião pública, o irmão de Ernesto Geisel, general Orlando Geisel, não permanece como Ministro do Exército, posto que ocupara durante o governo Médici, sendo nomeado o general Vicente Dale Coutinho (que faleceu pouco mais de dois meses após ter assumido, sendo substituído no cargo pelo general Sílvio Frota). O ministro da Fazenda, Delfim Netto, foi substituído por Mário Henrique Simonsen, além de ser “[...] mandado para fora do Brasil como embaixador na França, em parte para manter sua personalidade formidável tão longe quanto possível dos novos executivos da política” (SKIDMORE,

---

<sup>23</sup> O Anexo A apresenta a ordem cronológica dos convites de Ernesto Geisel, conforme registro de Heitor Ferreira de Aquino (secretário particular do presidente durante o mandato).

1988, p. 31). Para outro posto-chave, permaneceu na Seplan o economista João Paulo dos Reis Velloso<sup>24</sup>, um dos poucos a compor o alto escalão tanto do governo Médici quanto do de Geisel<sup>25</sup>. Em geral, os principais ministros eram próximos à corrente castelista (ARTURI, 2012).

Quando o general Ernesto Geisel enfim assume a presidência, em 15 de março de 1974, leva consigo um projeto de liberalização do regime, o qual não contava com o apoio da maioria dos oficiais, e havia sido “[...] mantido quase secreto pelo novo governo até assumir o poder” (ARTURI, 2012, p. 12). Conforme Cruz e Martins (1984, p. 45), entre a eleição no Colégio Eleitoral e a posse, as informações sobre as mudanças institucionais e a respeito da continuidade do programa econômico “[...] foram sendo filtradas e, embora parcas, o resultado do exame exaustivo e por vezes bizantino a que eram submetidas na imprensa e na intimidade dos gabinetes parecia encorajador: o momento da distensão finalmente havia chegado”.

## 2.2 GEISEL, GOLBERY E O PROJETO DE DISTENSÃO

Uma forma de diferenciar processos de transição de regimes autoritários é atentar para a maneira, o conteúdo e o *timing* da mudança política. Conforme Eli Diniz (1986), o processo brasileiro que teve início com Geisel em 1974 é tipicamente visto como de “transição pelo alto”, isto é, sem a ruptura abrupta ou o desmantelamento do antigo regime (no que se contrapõe às outras duas “modalidades” de transição, quais sejam, a “por colapso do sistema” e a “por retirada dos governantes”).

A transição política, segundo define Nancy Bermeo (1992, p. 273), envolve três fases: “[...] a ruptura do regime ditatorial, a criação ou reconstrução da democracia e a

---

<sup>24</sup> Conforme Elio Gaspari (2003), embora Geisel inicialmente pretendesse manter Reis Velloso no ministério, sua intenção era movê-lo para a pasta de Interior, e nomear Golbery do Couto e Silva para o Planejamento. Contudo, ao oferecer a Velloso o Ministério do Interior, “aconteceu o impensável: Velloso recusou. Argumentou que preferia ficar na área econômica. Polidamente: isso ou nada. Geisel deu-lhe razão e a Secretaria do Planejamento” (GASPARI, 2003, p. 298).

<sup>25</sup> O Anexo B apresenta a composição completa do gabinete do governo Geisel, com as respectivas periodizações.

consolidação do novo regime”<sup>26</sup>. A partir dessa definição, Carlos Arturi (2012) identifica na lenta e gradual transição brasileira os três momentos descritos pela autora, sendo o primeiro — isto é, a dissolução do regime autoritário — o período transcorrido entre os governos dos generais Geisel e João Figueiredo (1979–1985)<sup>27</sup>. Para Bolívar Lamounier (1994, p. 69), a mais destacada característica da redemocratização brasileira foi o “[...] seu extremo gradualismo, seu caráter por assim dizer experimental, e por conseguinte a permanente incerteza que durante vários anos pairou quanto a seus rumos e até mesmo quanto a sua continuidade”.

Distintos autores enfatizam a relevância do general Golbery do Couto e Silva, com quem Ernesto Geisel havia trabalhado durante o governo Castelo Branco, para que esse processo tenha se iniciado. Thomas Skidmore (1988, p. 32) relata que ambos estavam, desde 1967, “[...] manobrando para reconquistar o poder para aqueles que eles consideravam como os ‘revolucionários autênticos’”. A extensa série de entrevistas conduzida por Maria Celina D’Araujo e Celso Castro com Ernesto Geisel, nos anos 1990, ajuda a elucidar a escolha de Golbery e o início do projeto de distensão. Segundo Geisel, após deixar a presidência da Petrobrás, em 6 de julho de 1973, começou-se a elaborar o plano de governo, no que trabalhavam, além do próprio Geisel, Golbery do Couto e Silva (que seria ministro da Casa Civil durante a presidência Geisel), Gustavo Moraes Rego (que seria assessor especial do presidente durante o mandato) e Heitor Ferreira Aquino (secretário particular do presidente). Conforme o general-presidente,

Levamos algum tempo discutindo e acertando certas ideias. Com o Golbery, sobre como e quando nós iríamos marchar para a abertura. Fomos aos poucos montando um projeto de programa de governo. Mais adiante, entre a eleição e a posse, procurei organizar o ministério (GEISEL apud D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 263).

Quanto ao projeto de distensão, Geisel afirma em suas memórias que nasceu das conversas com Golbery, atribuindo a este o conhecimento de que “[...] o processo de

---

<sup>26</sup> “*the breakdown of a dictatorship, the creation or reconstruction of a democracy, and the consolidation of a new regime.*”

<sup>27</sup> As duas fases subsequentes, ou seja, a construção da democracia e a consolidação do regime democrático, associam-se, respectivamente, às presidências de José Sarney e Fernando Collor de Mello (ARTURI, 2012).

abertura não seria fácil, que teríamos que vencer uma série de obstáculos. Era uma meta, um objetivo que tínhamos que atingir. Daí começamos a conversar, a planejar, a discutir como e quando iríamos marchar para a abertura” (GEISEL apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 264). O gradualismo da distensão, contudo, não predefinia datas:

Nós não tínhamos prazo prefixado, mas achávamos que quando deixássemos o governo o país estaria mais ou menos normalizado. Não nos aventurávamos a dizer “Em tal data, em tal época, vamos fazer isso, vamos fazer aquilo”. Não éramos senhores das circunstâncias supervenientes. O que iria acontecer durante o período de governo? (GEISEL apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 264).

A intenção de Geisel é reafirmada por Armando Falcão (1997) em lisonjeira obra a respeito de seu ex-chefe. Falcão relata que, ao ser convidado para assumir o cargo de Ministro da Justiça, antes da posse do general-presidente, já havia amadurecido a ideia de ajuste da situação política nacional: “A minha intenção é preparar, sem precipitação, sem queimar etapas, o caminho que nos leve ao aperfeiçoamento democrático” (GEISEL apud FALCÃO, 1997, p. 259). Também Celso Castro e Maria Celina D’Araujo destacam que “o projeto de ‘abertura lenta, gradual e segura’, [foi] definido já no início de sua gestão” (CASTRO; D’ARAUJO, 2002, p. 8).

Eli Diniz (1986) adverte que “[...] a ênfase no controle das elites autoritárias sobre o processo de abertura tende a superestimar os aspectos voluntaristas envolvidos na mudança do regime, reforçando uma visão unilateral de seus principais mecanismos” (p. 1). Para a autora, é necessário perceber a existência das pressões e demandas irradiadas pela sociedade e da negociação e pactos das elites, isto é, a análise precisa contemplar “tanto os esforços inovadores das elites dirigentes para a preservação de seu poder, quanto a capacidade de resistência da sociedade civil” (DINIZ, 1986, p. 2).

Entretanto, a fonte inicial e imediata para a transformação política, isto é, o processo de transição política, dificilmente estaria no exterior do aparelho de Estado, “[...] a menos que o país fosse atingido pela intervenção militar externa ou por improváveis movimentos revolucionários” (SALLUM JR., 1996, p. 19). Isso porque as normas e práticas destinadas ao controle dos conflitos da sociedade e à preservação da unidade militar: i) acabavam por desmobilizar a sociedade, cuja participação na política se

limitava aos processos eleitorais, viesados para restringir o peso eleitoral das grandes cidades; ii) por meio da pouca autonomia dada aos Estados, tendiam a bloquear as heterogeneidades regionais; iii) a rigidez do bipartidarismo reforçava a “homogeneização” dos quadros dirigentes; e iv) militarizavam o exercício do poder, este concentrado na União (SALLUM JR., 1996). Adriano Codato (2005) concorda e ressalta que o processo de distensão política (depois chamado de “política de abertura” e “transição política”), em seu princípio, teve pouca pressão da “sociedade civil”, que, embora tenha influenciado de maneira decisiva o ritmo dos acontecimentos, pouco influenciou no curso dos acontecimentos.

Havia, pois, à época, a preocupação em “encontrar um modelo político que compatibilizasse um estado de direito com a permanência dos instrumentos de coação e dos poderes discricionários atribuídos ao Presidente da República pelos atos institucionais” (BRANCO, C., 1974, p. 4). Conforme a coluna de 4 de setembro de 1974 do jornalista Carlos Castelo Branco no *Jornal do Brasil*, no final do governo Médici, o professor de Harvard e cientista político Samuel Huntington visitou o Brasil e encontrou-se com Leitão de Abreu (então Chefe da Casa Civil) e Delfim Neto (então Ministro da Fazenda), tendo estes solicitado a Huntington um artigo em que descrevesse suas ideias quanto à viabilidade da descompressão política no Brasil (BRANCO, C., 1974, p. 4)<sup>28</sup>. Segundo o relato do jornalista, no início de 1974, Huntington voltou ao Brasil, “conversou longamente com o General Golbery e, logo depois, o Presidente Geisel anunciava em discurso lenta mas segura distensão” (BRANCO, C., 1974, p. 4).

As expectativas do povo, em especial entre as elites dirigentes, com relação ao novo governo “[...] concentravam-se na esperança de que o governo Geisel conseguisse manter o aparato repressivo sob controle, acabando especialmente com a tortura” (SKIDMORE, 1988, p. 32). O encontro de Geisel com o cardeal Dom Evaristo Arns, de São Paulo, em fins de fevereiro de 1974, alimentou novas esperanças e a forte sensação de que, com Geisel, uma nova ordem institucional emergiria (SKIDMORE, 1988).

---

<sup>28</sup> O documento em questão, intitulado *Abordagens da Descompressão Política*, jamais publicado, encontra-se nos arquivos do CPDOC/FGV (Arquivo Paulo Nogueira Batista, Fundo Herbert de Souza).

Assim, o pronunciamento de Geisel na primeira reunião ministerial<sup>29</sup>, em 19 de março de 1974, soava como “a comprovação esperada do acerto de um juízo previamente formulado” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 45). Um longo parágrafo do pronunciamento, em particular, é elucidativo sobre os principais elementos norteadores da atuação do governo Geisel na política:

Quanto ao setor político interno, envidaremos sinceros esforços para o *gradual, mas seguro, aperfeiçoamento democrático*, ampliando o diálogo honesto e mutuamente respeitoso e estimulando maior participação das elites responsáveis e do povo em geral, para a criação de um clima salutar de consenso básico e a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 64. Os *instrumentos excepcionais de que o Governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem*, fundamental para o próprio desenvolvimento econômico-social do país sem pausas de estagnação nem, muito menos, retrocessos sempre perigosos, *almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou freqüente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se vejam superados pela imaginação política criadora*, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional (GEISEL, 1974, p. 45–46, grifos nossos).

Para Bolívar Lamounier (1994), a imprecisão terminológica utilizada não era fortuita, posto que “não havia especificação de quais deveriam ser essas medidas, nem precedentes históricos que servissem como base de comparação, nem era muito grande [...] a margem de manobra para busca de modelos mais precisos pela via do debate público” (p. 69). Cruz e Martins (1984, p. 45) destacam que no pronunciamento “[...] está claramente afirmada a norma da máxima prudência, o gradualismo que caracteriza o projeto [...]” e que, ao contrário do previamente imaginado, o AI-5 e demais instrumentos de exceção não seriam simplesmente abolidos:

Eles *perderiam sua vigência na prática, desfaleceriam, aos poucos, pelo desuso, mas continuariam presentes como reserva de poder ilimitado* a ser ativado, sem que daí adviessem traumas maiores, sempre que as circunstâncias o aconselhassem. [...] *Com Geisel, as regras formais, as*

---

<sup>29</sup> Segundo Carlos Arturi (2012, p. 10), a recepção ao discurso de Geisel na reunião ministerial “[...] foi preponderantemente cética, pois todos os generais presidentes anteriores também haviam prometido a democratização do regime quando iniciaram seus mandatos”. No entanto, conforme análise de Celso Castro sobre o dossiê do SNI no Arquivo Geisel do Cpdoc/FGV, documento anônimo revela que a análise sobre a repercussão do primeiro pronunciamento junto à classe política (em especial, do MDB) foi “[...] ‘marcadamente positiva’, com os políticos destacando a ‘abertura política’[...]” (CASTRO, C., 2002, p. 43).

*disposições escritas perdem muito de sua aura; na sua gestão, todo privilégio é concedido às normas efetivamente operativas no comportamento político dos atores, que devem aprender a se movimentar num campo onde predomina o tácito, o subentendido, o que está implícito em cada mensagem* (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 46, grifos nossos).

Sallum Jr. (1996) identifica que, para a viabilização da mudança política pretendida, “[...] dois projetos transformadores, associados à estrutura e à formação do país, surgiram: i) institucionalizar o regime militar-autoritário; e ii) construir um capitalismo com elevado grau de autonomia nacional.” (p. 19). Desse modo, o projeto de liberalização gradual passaria, necessariamente, por uma “normalização institucional”, ou seja, através da mudança, em momento oportuno, dos dispositivos.

Para esse fim, Geisel compromete a oposição, dividindo com a mesma a responsabilidade para o andamento do projeto. Nas palavras de Cruz e Martins, “mais do que um programa de transição, o que se esboça nas palavras de Geisel é um projeto de institucionalização do regime autoritário, que prevê medidas liberalizantes, mas apenas na medida em que sirvam a esse propósito” (1984, p. 46). O objetivo pretendido era “liberalizar o regime não para superar a ordem autoritária, mas para institucionalizá-la” (SALLUM JR., 1996, p. 21–22):

Tratava-se, para os militares “castelistas” (com Ernesto Geisel à frente e Golber[y] do Couto e Silva como estrategista), de liberalizar para consolidar seu domínio político. Do ponto de vista deles [...] era preciso transformar uma *situação* autoritária e instável, porque não consensual e baseada essencialmente na força, em um *regime* autoritário (SALLUM JR., 1996, p. 22).

A prudente estratégia de liberalização política implicava, no plano militar, que as forças armadas se afastassem do centro das decisões políticas (ARTURI, 2012; LAMOUNIER, 1994). O projeto, em suma, envolvia: i) o fortalecimento do governo perante a corporação militar, de modo a promover a “volta dos militares aos quartéis” e o isolamento político da linha-dura; ii) uma agenda sequencial de reformas políticas, que culminaria na substituição do “estado de arbítrio” (representado pelo AI-5); iii) a consolidação de uma elite política afim aos “ideais da Revolução de 64” que pudesse se manter no controle no novo regime, institucionalizado mas ainda autoritário (SALLUM JR., 1996).

O ideal de Geisel e Golbery, afinal, não era a democracia plena, com eleições diretas, mas indiretamente, por um Colégio Eleitoral nucleado pelo Congresso Nacional (no caso do presidente da República) e pelas Assembleias Legislativas (para os governadores de estado). Para Geisel, em resumo, “essa história de democracia plena, absoluta, para o Brasil, é uma ficção” (apud D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p.444).

### 2.3 GOVERNO GEISEL: A BUSCA PELA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME E O INÍCIO DA DISTENSÃO

De modo efetivo, a realização do projeto de institucionalização foi marcada pelo extremo gradualismo e por boa dose de experimentação (LAMOUNIER, 1994; SALLUM JR., 1996). As ações empreendidas nos primeiros meses pelo governo Ernesto Geisel na presidência revelavam mais uma “atmosfera” de maior transparência e vontade de conter excessos repressivos do que ações práticas para repreendê-los. A linguagem oficial do novo governo referia-se à necessidade de institucionalização do regime. Essa nova institucionalidade, subentendia-se que “[...] deixaria para trás a rigidez e o fechamento praticamente total do período Médici, mas não havia uma palavra que a designasse de maneira precisa” (LAMOUNIER, 1994, p. 70).

Para Cruz e Martins (1984), o contexto em que se deu a decisão pela abertura em algum grau do regime, apesar de haver focos de tensão com a Igreja Católica e com algumas instituições da sociedade civil, como a OAB<sup>30</sup>, “não poderia ser mais favorável” (p. 47), pois:

- a) internamente, no aparelho militar, saía-se de uma sucessão não contestada, ao contrário das anteriores, como a eleição de Médici, em que preteriu-se o grupo nacionalista de Albuquerque Lima;
- b) a oposição institucional (MDB) sofrera uma derrota pesada nas últimas eleições parlamentares e mudara a forma de estilo e discurso durante o governo Médici, notabilizando-se pela moderação, diferentemente da rejeição ao regime e radicalismo pré-1968;

---

<sup>30</sup> A OAB exerceu importante pressão pela liberalização política desde, pelo menos, 1974.

- c) a oposição não institucional, isto é, as organizações de esquerda armada, haviam sido batidas e praticamente todas estavam já desarticuladas<sup>31</sup>;
- d) a ausência de setores populares na cena política, fruto da censura à imprensa e da repressão policial e militar, que os impediam de se articular e difundir.

Para Bolívar Lamounier (1994, p. 71–72), a avaliação de Cruz e Martins sobre o “momento mais favorável” deve ser vista com ressalvas, uma vez que “[...] um antagonismo latente persistia entre os adeptos da chamada ‘linha dura’ e os que percebiam a necessidade de alguma descompressão”. Nesse sentido, é importante destacar que, desde o princípio, a “linha dura” militar opôs-se à abertura política (ARTURI, 2012; CASTRO; D’ARAÚJO, 2002). Thomas Skidmore resume bem o quadro de forças da época:

Ficava claro, desde o início, que qualquer movimento em direção à redemocratização e a um retorno ao estado de direito dependeria da habilidade do presidente de mobilizar apoios dentro das corporações dos oficiais das três armas, especialmente no Exército. Os “linha dura” poderiam se opor e talvez mesmo sabotar qualquer liberalização. Havia especulação para saber até que ponto o presidente de fato controlava o aparato de segurança (SKIDMORE, 1988, p. 32).

Por isso, Lamounier (1994) considera que um mesmo fator explica a cautelosa opção política e a audaciosa opção econômica<sup>32</sup>: a intensa rigidez a que se havia chegado, nos tempos de Médici e do “milagre econômico”, nos âmbitos político, institucional e militar. Conforme Lamounier (1994), tal rigidez impunha três importantes restrições ao novo governo:

- a) a necessidade, imperativa, de sustentar o otimismo, sobretudo o alicerçado nas taxas de expansão do PIB, que levariam o Brasil à condição de “grande potência” — a euforia precisava ser deflacionada, mas sem que se minasse a confiança no êxito do projeto de industrialização.

---

<sup>31</sup> Como salienta Celso Castro (2002), “a luta armada contra o regime militar já havia sido quase totalmente derrotada ao iniciar o governo Geisel. Restava apenas a guerrilha na região do Araguaia, em fase final de destruição” (p. 48).

<sup>32</sup> Objeto do próximo capítulo deste trabalho (para a elaboração e diagnóstico do projeto, em especial, ver seção 3.3).

- b) a inexistência de meios confiáveis para a aferição do apoio com que governo e regime poderiam efetivamente contar na nova fase, em especial quanto à legitimidade política não-condicionada a resultados econômicos; e
- c) a dificuldade de se estimar a profundidade da clivagem produzida pelo golpe de 1964 e pelo enrijecimento do regime após 1968, assim como a tempo necessário para a diluição da mesma para o estabelecimento de novos suportes políticos em um contexto em que adversários eram vistos como inimigos potenciais — o que culminava, ao mesmo tempo, na manutenção da coesão do regime, mas no isolamento político do governo perante a sociedade.

Era, portanto, necessário isolar os setores “duros” da corporação militar e, concomitantemente, formar uma elite política que se orientasse pelos “ideais da Revolução”. O projeto do II PND, em elaboração nos meses iniciais de 1974, sustentaria o otimismo — ou, nas palavras de Elio Gaspari, “servia sobretudo para saciar a mitologia planejadora dos militares e a máquina de propaganda do governo num ano eleitoral” (GASPARI, 2003, p. 444).

Para Sallum Jr. (1996), a estratégia que parecia mais adequada para o governo controlar o processo de institucionalização passava pela valorização da Federação, em que os governadores de Estado passariam a ser vistos como peças-chave. Diferentemente de 1970, quando os governadores foram escolhidos principalmente em função de sua não-associação a grupos políticos regionais, em 1974 buscou-se ampliar o papel das elites regionais para a escolha dos governantes: “O governo imaginava que envolvendo-as na escolha dos governadores obteria sua participação maciça na campanha eleitoral e, conseqüentemente, uma vitória consagradora nas eleições parlamentares de 1974” (SALLUM JR., 1996, p. 34).

As eleições legislativas de 1974 apresentavam-se, portanto, como o primeiro teste político de Geisel no governo, pois, enquanto os governadores eram eleitos indiretamente pelos legislativos estaduais, o Congresso era eleito por via direta. O governo Médici resolvera o problema “através de intimidação maciça do eleitorado e da perseguição à oposição” (SKIDMORE, 1988, p. 33–34). Geisel não poderia auferir proveito do mesmo

expediente se quisesse ser acreditado como o presidente que promoveria uma liberalização política.

### 2.3.1 1974 e o protesto das urnas

Diversas questões permeavam o debate político-eleitoral em 1974. Entre elas, o que aconteceria se as eleições fossem relativamente livres? O crescimento econômico se refletiria em apoio nas urnas? Qual o impacto, uma vez manifestada a intenção de liberalizar o regime, sobre as eleições legislativas de novembro de 1974, o teste eleitoral mais importante do Brasil, em nível federal, desde a “Revolução”? (SKIDMORE, 1988; LAMOUNIER, 1994).

Carlos Arturi (2001, p. 15) lembra que

[...] a condução do projeto de liberalização política através do processo eleitoral não foi propriamente uma ‘escolha’ do governo Geisel, como se este o tivesse implementado para este fim com clareza dos objetivos a atingir. Na realidade, sua utilização deu-se basicamente pelo fato de um sistema partidário e um calendário eleitoral estarem disponíveis e em funcionamento (ARTURI, 2001, p. 15).

A revalorização do processo eleitoral, de todo modo, era plenamente compatível com o gradualismo extremo que o grupo dirigente pretendia imprimir ao processo de liberalização. A formalidade, abstração e incerteza inerentes ao mecanismo eleitoral permitiam um realinhamento político sem que definições substantivas sobre as futuras ações do governo acontecessem e, sobretudo, “as eleições funcionariam como uma legitimação processual, vale dizer, como uma revitalização da noção de *legalidade* na ação governamental” (LAMOUNIER, 1988, p. 101, grifo do autor).

As eleições legislativas de 1974 desempenhariam, assim, um papel fundamental para a efetivação do projeto de institucionalização do regime e das esperadas reformas, uma vez que confirmariam o apoio popular às conquistas e aos valores da “Revolução”. Para tal, essas disputas eleitorais não poderiam ser como as anteriores, de 1970 e 1972, desacreditadas pela presença da censura, violência e intimidação, que asseguravam a vitória arenista: “Era necessário que a oposição se envolvesse sem reticências no pleito e,

dadas as garantias oferecidas, aceitasse de bom grado as evidências de sua futura derrota” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 49).

Bolívar Lamounier (1994) analisa que “as eleições gerais de 1970 e municipais de 1972 haviam não só esmagado a frágil oposição da época como também revelado abundantes indícios de descrédito nos mecanismos representativos” (p. 74). O MDB, com poucas alternativas, acabou aceitando a contenda e utilizou largamente os meios de comunicação e o horário eleitoral para debater temas caros à sua agenda: justiça social (em especial a má distribuição de renda), liberdades civis (violação de direitos humanos) e desnacionalização da economia (SKIDMORE, 1988; NAPOLITANO, 2014; LAMOUNIER, 1994). A revitalização do mecanismo eleitoral estava em curso, de fato, “[...] mas num momento em que ninguém, rigorosamente ninguém duvidava de mais uma tranquila vitória do partido do governo, a Arena” (LAMOUNIER, 1994, p. 75).

Essa percepção sobre o estado das coisas é bem ilustrada por reportagem da revista *Visão* de agosto de 1974:

Dirigentes da Arena se dispõem a procurar o comando do MDB para discutirem o andamento da campanha eleitoral — no seu entender será a campanha muito mais importante, para o processo de transformação do regime, do que os resultados eleitorais. O raciocínio é simples: a Arena será, como nas eleições anteriores, o vencedor das eleições. Mesmo que perca 2 ou 3 cadeiras no Senado e outras 10 na Câmara dos Deputados (o que seria uma surpresa), isso não afetaria seu domínio formal e a impotência formal e real da oposição. Daí a tese de que a campanha valerá por si mesma, favorecendo o fortalecimento das condições para que se desenvolva o processo de reconciliação do regime com as normas democráticas (VISÃO, 1974, apud CRUZ; MARTINS, 1984, p. 49)<sup>33</sup>.

As eleições legislativas, no entanto, guardavam surpresas para o governo. Para Thomas Skidmore, a eleição indireta para governadores, em que a Arena venceu sem sobressaltos — especialmente por seu controle dos legislativos estaduais —, “pode ter ‘desorientado’ os estrategistas políticos no palácio presidencial, que subestimaram a amplitude e a profundidade da oposição eleitoral” (SKIDMORE, 1988, p. 34). Para Cruz e Martins (1984), a conjugação de repressão e propaganda possibilitou ao regime restringir a manifestação de descontentamentos e impor ao País a imagem oficial de

---

<sup>33</sup> VISÃO. Eleições: a oposição na hora de falar. *Visão*. São Paulo. 5 ago. 1974.

prosperidade e harmonia, com o que o regime tornou-se vítima de seu próprio sucesso: “Não recebendo da sociedade respostas dissonantes que o obrigassem a corrigi-la, ele se deleitou com a versão mentirosa que transmitia e acabou por acreditar nela” (p. 49). A comparação entre o resultado eleitoral e a previsão do SNI, contida nos arquivos de Geisel no Cpdoc/FGV, ilustra bem o baque sofrido pela Arena (TABELA 1).

Tabela 1 — Deputados federais em 1974: projeção do SNI e resultados das eleições legislativas de 1974

	Nº de deputados federais antes das eleições	Previsão de resultado feita pelo SNI	Resultado das eleições de 1974
Arena	223	238 a 265	204
MDB	87	99 a 126	160

**Fonte:** Castro, C., 2002, p. 45.

Desse modo, o resultado foi uma inesperada e rotunda derrota para o governo: a oposição elegeu 16 dos 22 cargos de senador em disputa (renovação de um terço das cadeiras existentes à época) e 160 dos 364 deputados federais, o que representava um expressivo aumento de sua representatividade (TABELA 2). E, principalmente, agora com mais de um terço dos deputados federais, era possível ao MDB “bloquear emendas constitucionais, complicando o projeto de ‘institucionalizar o regime’, atrapalhando, assim, o projeto de distensão” (NAPOLITANO, 2014, p. 367). Para Thomas Skidmore (1988, p. 35), “a redução do crescimento econômico em 1974 teve seu papel. Mas não havia dúvida de que os eleitores estavam mandando um recado ao governo: eles queriam uma mudança”.

Tabela 2 — Resultados das eleições legislativas de 1974 para Senado e Câmara dos Deputados

	Número de deputados		Número de senadores	
	Antes das eleições	Após as eleições	Antes das eleições	Após as eleições
Arena	223 (72%)	204 (56%)	59 (88%)	46 (70%)
MDB	87 (28%)	160 (44%)	7 (12%)	20 (30%)

**Fonte:** elaborado pelo autor com dados de Lamounier (1994, p. 75) e Castro, C (2002, p. 45).

A eleição de 1974 criou pressões contraditórias ao governo: por um lado, a tônica plebiscitária (antigoverno ou antirregime) do crescimento eleitoral do MDB; por outro, a necessidade de preservar a coesão das Forças Armadas (LAMOUNIER, 1994; 1988). Além disso, a eleição evidenciou outro fato: os votos oposicionistas concentravam em

estados mais ricos e nos grandes centros urbanos, isto é, nas áreas mais beneficiadas pelo “milagre econômico” dos tempos de Médici, de modo que houve certo padrão de votação que identificava no MDB a escolha dos mais pobres e na Arena, a das elites (CARDOSO; LAMOUNIER, 1978). Para Bolívar Lamounier (1978), o voto oposicionista era uma crítica à exclusão política e econômica. De resto, conforme analisou Fernando Henrique Cardoso (1978), a votação popular nos centros urbanos, notadamente em São Paulo, encontrou no MDB o seu novo porta-voz político: mesmo que houvesse uma relação entre classes e comportamento eleitoral, “[...] o MDB teve um papel que foi menos o de *representar* os interesses de grupo ou de classe definidos, e mais o de *simbolizar* um protesto” (CARDOSO, 1978, p. 57).

De qualquer modo, a concepção antagonista a respeito dos dois partidos, MDB e Arena, é subproduto da eleição de 1974: a partir de então, a Arena passa a ser celeremente vista como o partido “do governo”, “da elite”, “dos ricos”, enquanto o MDB é reconhecido como o “da oposição”, “dos *underdogs*”, “dos “pobres” (LAMOUNIER, 1988). Assim, para Lamounier (1988), a intenção de revitalizar a legitimidade do regime pela via eleitoral esbarrou numa poderosa manifestação popular no sentido oposto.

Então, passadas as eleições e categoricamente derrotado nas urnas face ao esperado, o que faria o governo? Aceitaria o resultado ou tiraria proveito dos numerosos mecanismos de exceção para invalidá-lo? De acordo com Cruz e Martins (1984), ao final de 1974

A perplexidade cede[u] lugar à confiança, sobretudo pela constatação de que a vitória do MDB ocorreu em acentuada convergência com o governo. No final do ano, todos pareciam dispostos a encaminhar-se para uma saída onde prevaleceriam o compromisso e a colaboração (p. 51).

Até março de 1975, data da homologação dos resultados, contudo, permaneceu o clima de ansiedade e apreensão, especialmente após a dissipação de uma grande rede do Partido Comunista Brasileiro e da comprovação da existência de vínculos dessa organização com membros do MDB (CRUZ; MARTINS, 1984). No entanto, Geisel pôs fim aos rumores, saudou o desempenho eleitoral da oposição e assegurou que os resultados da eleição fossem respeitados (CRUZ; MARTINS, 1984; SKIDMORE, 1988).

Conforme Carlos Arturi (2001), “o início da liberalização política acontece quando os dirigentes de um regime declaram a intenção de promover sua liberalização e são acreditados pelos principais atores políticos” (p. 17). A aceitação da vitória do MDB nas eleições legislativas é um marco importante do governo Geisel, pois sinalizava que a legislação seria respeitada e rompia com o ceticismo ao projeto de distensão. No entanto, conforme ressalta Thomas Skidmore (1988, p. 35), “a ideia de uma liberalização liderada pelo governo era agora bastante complicada. O governo Geisel esperava fazer uma abertura gradual e cuidadosamente controlada. Agora sua própria legitimidade estava ameaçada”.

### 2.3.2 1975–1976: escalada da repressão, crise militar e Lei Falcão

A imprevista derrota eleitoral da Arena nas eleições legislativas de 1974 realçou as críticas das alas mais duras à política geiselista. Conforme Celso Castro (2002), logo após o resultado das eleições, um documento do SNI<sup>34</sup> aponta para a preocupação com a “desuniformidade de pensamento militar” (p. 51). Conforme Castro, caracterizava-se a falta de apoio de parte significativa dos militares ao processo de abertura política, além de, no mesmo documento, apontar para uma “consequência prática” dessa situação:

A bem da verdade, é necessário que se afirme ter sido observada uma falta de coordenação entre os Centros de Informação Militares ou até mesmo entre o CIE e os DOI/Ex ou, o que será mais nocivo, uma falta de confiança em informar os escalões superiores a verdade quando um elemento é preso para averiguações (SNI, 1974, apud CASTRO, C., 2002, p. 52).

Conforme Celso Castro (2002), ao longo de 1975 cresceu entre os militares a ideia de uma “escalada da repressão” frente ao que viam como “escalada da subversão”. De acordo com documento do SNI<sup>35</sup>, os “escalões executantes” agiam de forma descoordenada e incongruente, “[...] não percebendo que a opinião pública não mais aceitava métodos que em outras conjunturas marcadas por grandes agitações e ‘atos terroristas’ teriam sido recebidos ‘com certa naturalidade’” (CASTRO, C., 2002, p. 53). De maneira semelhante, Fabiana Saddi (2003) aponta para um processo de divisão também dentro da Arena. Os

<sup>34</sup> SNI. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.03 (I-17). 25 nov. 1974.

<sup>35</sup> SNI. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.03 (II-9). 29 set. 1975.

novos políticos do Legislativo, em 1975, sinalizavam que “[...] apenas de forma bem limitada a Arena poderia mostrar-se estrategicamente como instrumento de apoio político da realização do projeto do governo” (SADDI, 2003, p. 30).

Em 1<sup>o</sup> de agosto de 1975, em cadeia nacional de televisão, Geisel redefine o que compreende por “distensão”, sobrepondo a ela o conceito de “desenvolvimento político”, no que ficou conhecido como “Discurso Pá de Cal”. Neste, Geisel acabou por rejeitar o fim do AI-5, a revisão da Lei de Segurança Nacional, a concessão de ampla anistia e redução dos poderes do Executivo:

O constante e progressivo aperfeiçoamento do regime é o ideal que obstinadamente buscamos, sem açodamentos contraproducentes. Por isso, *o Governo não abrirá mão dos poderes excepcionais de que dispõe*, nem admite, sob quaisquer disfarces, pressões de facções ou grupos de interesses visando, artificialmente, a queimar etapas no processo de desenvolvimento político — que se requer, ao contrário, lento, meditado e progressivo para que seja seguro, realmente duradouro, construtivo e socialmente justo (GEISEL, 1975, p. 155–156, grifos nossos).

O pronunciamento de Geisel, que se deu em meio a uma nova onda repressiva, desta vez ao clandestino PCB, considerado o articulador da derrota arenista de 1974 (NAPOLITANO, 2014; CARVALHO, 2005), revela uma dubiedade relacionada aos poderes de exceção. É possível conceber a existência de duas classes de repressão. Uma, com a anuência da cúpula dirigente, tipificada na luta contra os comunistas. Outra, à revelia, autônoma, em que as ações do aparato repressivo eram controladas pela linha dura, desafiando a autoridade do presidente.

Os desaparecimentos e sessões de interrogatórios em aparelhos privados, iniciadas em 1973 e intensificadas em 1974 e 1975, dizimaram grande número<sup>36</sup> de militantes e quadros dirigentes da oposição clandestina. Assim, de acordo com Cruz e Martins (1984), a linha dura, desde o princípio, “confronta o governo Geisel, presenteando-o com a ‘crise dos desaparecidos’ e o desgasta severamente em vista da incapacidade deste de solucioná-

---

<sup>36</sup> A lista oficial da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, da Secretaria de Direitos Humanos (BRASIL, 2015a), consta com 362 nomes de pessoas que morreram ou desapareceram por força do arbítrio da ditadura brasileira entre 1964 e 1985. O relatório final da Comissão Nacional da Verdade (BRASIL, 2015b), que investigou as violações de direitos humanos no período entre 1946 e 1988, identificou 434 casos de mortes ou desaparecimentos sob responsabilidade do Estado brasileiro naquele período.

la” (p. 53). As mais emblemáticas mortes ocorridas no período foram as do jornalista Vladimir Herzog, em outubro de 1975, e do metalúrgico Manuel Fiel Filho, em janeiro de 1976. Ambos morreram em virtude das torturas sofridas nas dependências do DOI-Codi, que alegou terem eles se suicidado por enforcamento, o que nunca convenceu a opinião pública. Esses episódios geraram grave crise na cúpula militar, levando Geisel a demitir, após a morte do operário Fiel Filho, o comandante do II Exército, Ednardo D’Ávila Melo, sendo este substituído pelo general Dilermando Gomes Monteiro, considerado afim aos ideais sorbonistas (CARVALHO, 2005; SKIDMORE, 1988; CRUZ; MARTINS, 1984).

A perseguição a militantes comunistas, contudo, desautoriza a tese de que Geisel fosse estritamente contrário à repressão. Conforme o próprio, “[...] a tortura em certos casos torna-se necessária, para obter confissões” (GEISEL apud D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 225). Acontecimento sintomático foi o que se tornou conhecido como Massacre da Lapa, ou Chacina da Lapa, uma operação do Exército brasileiro no comitê central do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o qual agia clandestinamente devido à proibição da legislação vigente, em que três altos dirigentes comunistas morreram e outros integrantes foram presos e torturados. Esse episódio, ocorrido em 16 de dezembro de 1976, já sob o comando do general Dilermando no II Exército, contraria a ideia de que após a destituição do general Ednardo D’Ávila Melo teria havido o fim dos excessos de violência (POMAR, 1987; CARVALHO, 2005). Conforme Geisel, o governo sempre se preocupou em acompanhar e conhecer o que o Partido Comunista fazia, de modo que a ação do II Exército sob o comando de Dilermando fora no intuito de “[...] evitar um recrudescimento das ações comunistas” (apud D’ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 366).

Os casos Herzog e Fiel Filho, por terem vitimado cidadãos da vida comum, e não militantes clandestinos, entretanto, eram vistos como uma confrontação do aparato repressivo à autoridade presidencial e indicativo da “autonomia excessiva” em que estaria o DOI-Codi, de acordo com o ministério da Justiça, (CASTRO, C., 2002). Para Geisel,

Pode-se fazer a suposição de que fizeram o enforcamento e resolveram continuar, talvez como um desafio. Porque o lógico seria que, tendo havido o fato com o Herzog, quem tomasse conta dos presos recebesse instruções para

fiscalizar e vigiar, para evitar a reprodução de fatos semelhantes (apud D'ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 377).

Questionado a respeito da ideia de que esses dois casos seriam uma confrontação de setores militares ao projeto de abertura, Geisel expressa seu descontentamento tanto com a linha dura quanto com o MDB:

Havia gente no Exército, nas Forças Armadas de um modo geral, que vivia com essa obsessão da conspiração, das coisas comunistas, da esquerda. E a situação se tornava mais complexa porque a oposição, sobretudo no Legislativo, em vez de compreender o caminho que eu estava seguindo, de progressivamente resolver esse problema, de vez em quando provocava e hostilizava. Toda vez que a oposição, nos seus discursos, nos seus pronunciamentos, fazia declarações ou reivindicava posições extremadas e investia contra as Forças Armadas, evidentemente vinha a reação do outro lado, e assim se criavam para mim grandes dificuldades (apud D'ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 377).

A oposição reclamava, desde o início do governo, o retorno ao estado de direito, opondo-se à insistência presidencial pela manutenção dos poderes arbitrários promulgados com o AI-5. No entanto, se em 1974 e 1975 ele foi usado esporadicamente e em acontecimentos de menor importância, “[...] criando a esperança de que o Ato pudesse simplesmente ser colocado de lado por falta de uso” (SKIDMORE, 1988, p. 39)”, já em janeiro de 1976, Geisel utilizou o AI-5 para cassar os mandatos de dois deputados estaduais paulistas acusados de terem recebido apoio comunista nas eleições anteriores. Em março, o Ato foi utilizado contra dois deputados federais que haviam atacado o governo e os militares, insuflando o discurso do emedebista Lysâneas Maciel em defesa dos deputados, que teve também seu mandato revogado. Em suma, como comenta Thomas Skidmore (1988, p. 40), “[...] o fato de o presidente ter recorrido ao AI-5 contra os congressistas federais de menor importância sugeria que a esperança de diálogo seria nublada pelo poder do presidente de silenciar as vozes políticas que lhe desagradassem”.

Além disso, cresciam na imprensa manifestações contrárias às políticas econômicas, o que Carlos Lessa (1978) chamou de “rebelião empresarial”. Desencadeada após o discurso de Eugênio Gudin no recebimento do prêmio de Homem do Ano pela revista Visão, em 1974, e impulsionada pelos principais jornais e revistas de negócios do País, a chamada “campanha antiestatização” mobilizou lideranças e entidades

empresariais, que tornaram públicas suas insatisfações, e “[...] sacudiu o poder em suas bases sociais mais sólidas” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 54).

Nesse contexto de grande agitação ocorreriam as eleições municipais de 1976. Havia o temor, pelo lado do governo, de que o MDB utilizasse os horários políticos eleitorais na televisão e no rádio para desvelar críticas à condução política e denunciar as práticas repressivas. Conforme Maria Celina D’Araujo (2002), o ministro da Justiça entendia que a legislação eleitoral deveria ser alterada, pois, “nenhum governo ganharia eleição com a televisão ‘martelando’ contra ele” (FALCÃO, 1976, apud D’ARAÚJO, 2002, p. 35). Por isso, segundo documento do Ministério da Justiça, o ministro Armando Falcão sugeriu ao presidente que o debate público fosse restringido na mídia impressa, radiofônica e televisiva: “É mister utilizar essas armas incríveis com inteligência e habilidade. Foi um erro permitir o uso da televisão e do rádio na campanha eleitoral de 1974” (apud D’ARAÚJO, 2002, p. 35).

A partir dessas preocupações, surgiu a lei que ficou conhecida como Lei Falcão<sup>37</sup>, que passou a vigorar a partir das eleições para vereadores e prefeitos de novembro de 1976 e perdurou até o fim do regime militar, também nas eleições para o Senado e para deputados estaduais e federais. O principal objetivo era frear o avanço nas urnas do MDB, cuja campanha de 1974 fora vista pelo ministro Armando Falcão como “uma incitação à desordem” por explorar “demagógicamente” problemas do custo de vida, do INSS, do BNH, entre outros (D’ARAÚJO, 2002, p. 36). Com a Lei Falcão, proibiu-se o acesso dos candidatos às redes de televisão e apenas era permitida, na propaganda eleitoral, a breve leitura de seus currículos e a apresentação da foto do candidato. Tratou-se, enfim, de mais um retrocesso na política brasileira — e prelúdio ao que viria a acontecer no ano seguinte.

### 2.3.3 1977–1979: dos atos de força às reformas políticas

Quando se inicia 1977, que viria a ser “[...] o ano-chave no processo de transformação do regime” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 54), grandes são as expectativas

---

<sup>37</sup> Lei nº 6339/1976.

quanto às reformas políticas que deveriam regular as eleições diretas para os governos estaduais de novembro de 1978. O noticiário do mês de janeiro foi dominado por fatos e especulações atinentes à Missão Portela<sup>38</sup>, iniciativa que buscava articular junto à oposição o comprometimento com relação a pontos considerados inegociáveis pelo governo, empreendida pelo senador Petrônio Portela Nunes. Em fevereiro, ocorreu uma inflexão na conjuntura de aparente tranquilidade, com a substituição do ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, após declarações críticas à extrema-direita e ao estatismo na economia, além das cassações dos vereadores gaúchos Glênio Peres e Marcos Klassman por denunciarem em discursos a tortura e a falta de liberdade no País (CRUZ; MARTINS, 1984).

Em março de 1977, reaparece a tensão causada pelos resultados das eleições de 1974. Sem os dois terços majoritários no Congresso que garantiam a maioria qualificada, ao governo restava a possibilidade de legislar por decreto graças ao AI-5, que, contudo, só poderia ser usado no caso de o Congresso não estar reunido. Assim, usando como pretexto a recusa do MDB em aprovar sem emendas uma proposta de reforma do Poder Judiciário, o presidente Geisel decretou em 1<sup>o</sup> de abril o recesso temporário do Congresso (SKIDMORE, 1988; CRUZ; MARTINS, 1984).

Utilizando-se dos poderes autoritários do AI-5, Geisel outorgou em 13 de abril o que ficou conhecido como “Pacote de Abril”, que contemplava 14 modificações na Constituição de 1969 e três novos artigos, além de seis decretos-leis. Entre as mudanças, todas visando fortalecer a Arena em eleições futuras, constavam: eleições indiretas para escolha de governadores, eleição de um terço do Senado por via indireta (os quais ficariam conhecidos como “senadores biônicos”<sup>39</sup>), extensão da Lei Falcão às eleições estaduais e federais, alteração do *quorum* para reformas na Constituição (de dois terços para maioria simples), alteração do colégio eleitoral que elege o presidente da República e

---

<sup>38</sup> Considerada, posteriormente, como o primeiro passo da política de distensão “lenta, gradual e segura” pretendida por Geisel (TAVARES, Z., 2010).

<sup>39</sup> Uma referência pejorativa a uma série televisiva chamada “O Homem de Seis Milhões de Dólares”, em que a personagem principal, um militar gravemente acidentado, fora reconstituído com poderes especiais, tornando-se um “homem biônico” — o senador biônico, por extensão, era considerado também alguém “fabricado em laboratório” (LOURENÇO, 2014).

a ampliação do mandato presidencial para seis anos a partir do sucessor de Geisel (CRUZ; MARTINS, 1983; SKIDMORE, 1988; D'ARAÚJO; CASTRO, 1997).

O ato de força de Geisel gerou protestos do MDB, respondidos com o agendamento da reabertura do Congresso para 15 de abril, ao passo que “na imprensa eram inúmeros os comentários contra a aparente traição de Geisel ao seu compromisso com a liberalização” (SKIDMORE, 1988, p. 24). Para Cruz e Martins (1984), o Pacote de Abril causou perplexidade tanto por sua forma quanto por seu conteúdo:

A intensidade da reação provocada por mais esse ato de força, que por sua brutalidade rivalizava com as medidas mais duras até então impostas pelo regime e que se chocava tão frontalmente com os proclamados intuídos de distensão e de normalização institucional, a intensidade da reação, dizíamos, toma todos de surpresa (p. 55).

O ano de 1977 foi marcado também pelo “despertar da sociedade civil”: protestos de intelectuais e jornalistas com relação à censura (que, para os grandes jornais, havia sido suspensa em 1975, mas que permanecia em vigor para veículos menores), manifestações estudantis antigoverno, encontro da OAB em que se demanda a plenitude do *habeas corpus*, empresários começam a se expressar publicamente em termos politicamente liberais, além da campanha pela “reposição salarial” do movimento sindical — que, desde 1964, não intervinha na cena política —, em que se projetou nacionalmente o presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>40</sup> (CRUZ; MARTINS, 1984; SKIDMORE, 1988). Em comum nas manifestações constava “[...] a aspiração pelo Estado de Direito e a defesa das ‘liberdades democráticas’” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 57).

---

<sup>40</sup> Para Maria Hermínia de Almeida, conforme avançava, “[...] o processo de abertura foi criando espaços de manifestação das demandas reprimidas pela ordem autoritária, as bandeiras dos *autênticos*, plantadas em São Bernardo, propagaram-se para outros setores do operariado moderno, mas não só dele” (1984, p. 203, grifo da autora). O autoritarismo, embora não tivesse fechado os sindicatos, havia relegado o movimento sindical à mera execução de rotinas previstas na legislação trabalhista, como a participação da renovação dos acordos coletivos de salário (na prática, a homologação dos percentuais definidos pelo governo e a gestão de serviços de assistência ao trabalhador, como assistência jurídica, médica e odontológica, além de cursos, bibliotecas, colônias de férias, entre outros (ALMEIDA, 1984). As motivações econômicas do movimento sindical são tratadas, brevemente, na seção 3.5 do presente trabalho.

Internamente, o antagonismo entre a linha dura e os sorbonistas novamente se estabelecia com as questões relacionadas ao “xadrez sucessório” (LAMOUNIER, 1994). Para Sebastião Cruz e Carlos Martins (1984), em agosto de 1977 o quadro apresentava-se da seguinte forma: de um lado, grandes parcelas da opinião pública hostilizavam o general-presidente, exigindo o retorno ao Estado de Direito, em uma “convergência momentânea de forças heterogêneas” (p. 58), ao passo que, de outro, a direita militar, através de um áspero discurso anticomunista dirigido ao “público interno”, buscava consolidar a candidatura do ministro do Exército, Sílvio Frota, para suceder Geisel.

Como líder da linha dura, o general Frota considerava-se natural candidato presidencial, trabalhando para desafiar a escolha de Geisel pelo general João Batista Figueiredo para sucedê-lo, e acreditava que o Brasil estava sob iminente perigo de subversão comunista e “considerava a liberalização um artifício para auxiliar os subversivos, muitos dos quais escondiam-se sob legendas partidárias legais” (SKIDMORE, 1988, p. 46). Sebastião Cruz e Carlos Martins (1984) ilustram com destreza e concisão a retomada do poder sobre o processo por Geisel:

Nesse contexto, Geisel retoma a iniciativa e num suceder de lances rápidos consegue redefinir a seu favor o quadro. Primeiro, numa operação iniciada em agosto, ele vai invadir o campo da oposição reativando a “missão Portella” — que agora passará por cima do MDB e ouvirá diretamente os “setores representativos da sociedade” (juristas, clérigos, empresários, sindicalistas etc.) — e anunciando para o ano seguinte a extinção do AI-5, além do advento das propaladas reformas. Depois, em outubro, num golpe preventivo que envolveu elevada dose de malícia e cuidadoso preparo, ele demite o ministro da Guerra e, ao mesmo tempo, anula o dispositivo da extrema-direita militar, cooptando para o seu lugar o general Belfort Bethlen, um dos esteios da linha dura no Exército. No final de 1977, com a frente militar desimpedida e com o candidato oficial sendo apresentado como o futuro presidente da abertura, Geisel estava forte o bastante para arrostar as chuvas e os ventos que ainda iriam açoitá-lo antes do término de seu mandato (p. 58).

A exoneração de Sílvio Frota foi um ato de grande significação: Geisel havia dado um passo inédito — demitido um ministro do Exército sem consulta prévia ao Alto Comando das Forças Armadas — que atestava que seu poder pessoal acumulado nos anos na presidência, ao contrário dos presidentes militares anteriores, não diminuiria (SKIDMORE, 1988). Conforme Celso Castro (2002, p. 59), “a demissão de Frota parece

ter representado um ponto de inflexão na atuação da repressão”. Apreciação do SNI<sup>41</sup> aponta que a exoneração de Frota, embora inicialmente entendida como uma crise político-militar, “mostrou, em pouco mais de uma semana, que produziu, em realidade, efeitos tranquilizadores na vida nacional” (CASTRO, C., 2002, p. 58), reafirmando-se a autoridade de Geisel.

De acordo com Adriano Codato (2005), o fortalecimento da figura presidencial e a afirmação de sua autoridade sobre os grupos e facções militares, sobretudo aos que controlavam os órgãos de segurança e repressão — e que, na prática, agiam como um poder paralelo —, foi um importante ingrediente para o arrefecimento da força militar nas questões cotidianas relativas ao Estado. Com isso, em 31 de dezembro de 1977, Geisel comunicou oficialmente que o general João Figueiredo, chefe do SNI, será indicado como seu sucessor. *Alea jacta est*: “Nesse momento, a ‘abertura’ tal como será praticada nos primeiros anos do governo Figueiredo, em suas linhas gerais, já estava decidida” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 58).

No fim de 1978, Geisel cumpriu a promessa de suprimir os elementos-chave da estrutura autoritária: foi determinada a abolição do AI-5 e, com ela, o fim das suspensões de direitos políticos, do direito do presidente de fechar o Congresso Nacional, da pena de morte, do banimento e prisão perpétua, além de ter restaurado o *habeas corpus* para crimes políticos e suspenso a censura prévia à rádio e à televisão. Um outro passo na direção da reconciliação política foi a revogação de ordens de expulsão de mais de 120 exilados políticos, dos quais a maioria havia deixado o Brasil entre 1969 e 1970, em troca de diplomatas estrangeiros que haviam sido sequestrados por movimentos de esquerda<sup>42</sup> (CRUZ; MARTINS, 1984; SKIDMORE, 1988; CARVALHO, 2005).

Ao mesmo tempo, porém, era preservada a Lei de Segurança Nacional (que seria ampliada em outubro e que era considerada uma fonte tão importante de poder arbitrário quanto o AI-5), mantinham-se as dezenas de Atos Institucionais e Complementares (que perderam apenas os dispositivos contrários à Constituição), além de não terem sido

---

<sup>41</sup> SNI. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.03 (VI-24). 26 out. 1977.

<sup>42</sup> Oito exilados, contudo, foram especialmente excluídos, incluindo o ex-governador gaúcho Leonel Brizola e Luís Carlos Prestes, ex-dirigente do PCB (SKIDMORE, 1988).

revogados o Pacote de Abril e a Lei Falcão. Ainda, criou-se um novo instrumento, o “Estado de Emergência”, que facultava ao presidente suspender garantias individuais, liberdades políticas e imunidades parlamentares. Eram as chamadas “salvaguardas de emergência” (CRUZ; MARTINS, 1984; SKIDMORE, 1988; CARVALHO, 2005):

Em março de 1974, Geisel proclamava a sua aspiração de ver os instrumentos excepcionais superados “pela imaginação política criadora, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes dentro do contexto constitucional”. No final de 78, o momento chegara e o “Estado de Emergência”, junto com a Lei de Segurança Nacional reformada, ali estavam para mostrar que a criatividade política não havia faltado (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 61).

Em retrospectiva, para Aloysio Carvalho (2005), o desafio de Geisel não se restringiu ao desmantelamento e renovação do aparato legal autoritário, ao passo que manipulava o sistema eleitoral para favorecer o partido do governo e impedir a oposição de conquistar o poder sob as regras do próprio regime: “Também foi preciso recuperar a autoridade presidencial sobre as ações dos órgãos de repressão controlados pela linha dura militar, tarefa que contou com os recursos do SNI” (p. 130). Além disso, foi preciso vencer as dificuldades da própria dinâmica da liberalização, que “empurrava a oposição política [...] contra os limites do projeto de institucionalização do regime autoritário” (SALLUM JR., 1996, p. 26). Brasília Sallum Jr. (1996) lembra ainda que a oposição política, organizada no MDB, nunca se comprometeu com o projeto de institucionalização do regime, mas somente com o processo de “distensão”: “A oposição partidária participava do jogo mas sempre forçando a mudança das regras para ampliar seu ‘espaço’ político” (p. 26).

Ainda assim, a partir das reformas liberalizantes de 1978, no entender de Carlos Arturi (2001), a transição passou a contar com dinâmica própria, uma vez que as medidas outorgadas “constituíram-se em novas regras do jogo político, tornando quase impossível um recuo institucional, sob pena de desmoralizar os partidários do projeto de liberalização e minar sua ‘legalidade autoritária’” (p. 18). Dessa forma, Geisel e Golbery conseguiram levar a “liberalização mais longe do que todos os analistas políticos consideravam possível desde 1974” (SKIDMORE, 1988, p. 49). O processo político, tal

qual previa o projeto de “distensão”, fora dominado pelo governo e restrito às forças conservadores (Arena) e à oposição legal (MDB) (ARTURI, 2001). Em suma,

Durante a presidência Geisel, a existência de um apoio político significativo ao regime, a fragilidade da oposição frente aos recursos coercitivos do governo e a *virtù* dos dirigentes autoritários permitiram que estes últimos fossem muito bem-sucedidos na implantação e no controle de seu projeto de democratização outorgada. Geisel legou a seu sucessor, por ele escolhido, General João Figueiredo, a tarefa de aprofundar a liberalização do regime e, como parte de sua estratégia de transição, passar o poder ao término de seu mandato, em 1985, a um político civil proveniente do partido do regime (ARTURI, 2001, p. 18).

Logo, ao transmitir o governo em março de 1979, ainda que o general João Figueiredo e o estrategista da abertura Golbery do Couto e Silva compreendessem como necessária a readequação do projeto (SALLUM JR., 1996), “[...] Geisel podia olhar para trás com a consciência de ter percorrido um longo trajeto” (CRUZ; MARTINS, 1984, p. 61). De fato, embora Ernesto Geisel não tenha prometido o retorno à democracia quando de sua posse, ao contrário de seus antecessores, logrou ser o único presidente militar até então que, no mínimo, não havia chegado ao final de sua presidência em uma situação mais autoritária do que aquela observada em seu princípio. Em outras palavras, Geisel legava ao sucessor a tarefa de completar o processo de institucionalização do regime militar autoritário com o País relativamente normalizado, para o que as opções econômicas de seu governo, objeto do próximo capítulo, tiveram importância fundamental<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> A respeito do resultado do processo de liberalização no governo Figueiredo, Carlos Arturi (2001) elucida sinteticamente: “Os caprichos da *fortuna* realizaram essa tarefa por vias tortas, pois, com a morte de Tancredo Neves, assumiu o poder José Sarney, que havia sido um dos quadros civis mais proeminentes do regime autoritário. Assim, apesar do governo Figueiredo ter perdido o controle do processo político nos últimos anos de seu governo, o resultado final da fase de liberalização política foi muito próximo daquilo [que] havia sido projetado pelos mentores da transição ‘lenta, gradual e segura’” (p. 18). Para Brasília Sallum Jr. (1996), ao cabo, o projeto de institucionalização e de renovação do padrão capitalista anteriormente vigente acabou fracassando em virtude dos fatos ocorridos durante o governo Figueiredo.

### 3 A CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO GEISEL

Este capítulo está dedicado ao estudo da política econômica do governo Ernesto Geisel, com o intuito de discutir as motivações e a racionalidade econômica das ações realizadas no período, em especial o II PND. Para tal, é requerido que se estabeleçam as condições iniciais do governo. Desse modo, o capítulo inicia com uma breve recapitulação dos aspectos econômicos mais importantes dos governos Castelo Branco, Costa e Silva e Médici. Em seguida, são analisadas as reformas institucionais e a condução com matiz ortodoxo da política econômica dos primeiros meses do governo. A terceira seção trata da elaboração do II PND e do diagnóstico e perspectivas para sua aplicação. As duas seções seguintes analisam a condução da economia entre 1975 e 1979, e refletem sobre a real efetivação do projeto desenvolvimentista. A última parte trata das avaliações e interpretações à política econômica do governo Geisel e de sua racionalidade.

#### 3.1 ANTECEDENTES ECONÔMICOS DO GOVERNO GEISEL

##### 3.1.1 A economia pré-golpe

Em 1962, Celso Furtado apresentou o Plano Trienal para 1963–1965. Com ele, pretendia-se conter a pressão inflacionária, a qual passara de cerca de 20% entre 1956 e 1958 para quase 30% nos dois anos seguintes, atingira 33,7% em 1961 e, finalmente, no ano do lançamento do Plano, chegara a 55%. Uma das medidas propostas era a redução do déficit orçamentário, considerada uma das causas fundamentais da inflação, assim como o balanço de pagamentos, devido ao explicado por Paul Singer (2014):

A industrialização substitutiva de importações desenvolvera novos ramos industriais cujos produtos substituíam mercadorias antes importadas. Mas esses produtos — automóveis, utilitários, caminhões, eletrodomésticos etc. — eram fabricados com componentes em sua maior parte importados (p. 184).

Com isso, as importações haviam crescido fortemente, sem que, por outro lado, as exportações as tivessem acompanhado — de fato, o Brasil continuava exportando apenas produtos primários (SINGER, 2014). O endividamento externo do Brasil, de curto prazo, dificultava o cumprimento das obrigações do governo com seus credores. Para João Manuel de Mello e Luiz Gonzaga Belluzzo (1982), tratava-se de uma crise de

superacumulação acompanhada de fortes pressões inflacionárias, estuário da expansão do período do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956–1961).

O Plano Trienal pretendia enfrentar tais problemas, tendo como objetivo geral a conciliação entre crescimento do PIB, por meio do controle do déficit público e das reformas de base (nas quais se incluíam as reformas agrária, bancária, educacional, eleitoral, fiscal e urbana), e contenção do quadro inflacionário, caracterizado como de excesso de demanda. Inicialmente, ele foi utilizado politicamente para vencer o plebiscito de 1963, que decidiu pelo presidencialismo (e decorrente devolução da plenitude do restante do mandato de João Goulart) na votação frente ao parlamentarismo (SINGER, 2014).

No ano seguinte, o crescimento PIB de 1963 desabou a 0,6% — frente a 8,6% de 1961 e 6,6% de 1962 —, em parte devido ao programa de estabilização, seguido de maneira errática por João Goulart, enquanto a inflação, por outro lado, parecia fora de controle, o que acirrou os ânimos do País, já conflagrado politicamente desde a renúncia de Jânio Quadros em 1961 (ABREU, 1992a; SINGER, 2014). A crise iniciada em 1962 atingiu seu ápice nos primeiros meses de 1964, com a inflação ultrapassando a taxa anual de 100% no início de 1964 (BAER, 1983). Era esse o quadro econômico geral quando os militares tomaram o poder em 1964.

### 3.1.2 O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg): arrocho salarial e reformas estruturais

A aceleração inflacionária foi o problema central identificado pela equipe econômica que ascendeu ao poder junto com os militares sob a presidência de Humberto Castello Branco, na qual os postos-chave do ministério econômico eram ocupados por Roberto Campos (Planejamento) e Octávio Bulhões (Fazenda). Mário Henrique Simonsen, um dos formuladores do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), destaca que as reformas pretendidas para o período 1964–1967 tinham como objetivo a remoção de ao menos cinco grandes falhas institucionais: “a) a ficção da moeda estável na legislação econômica; b) a desordem tributária; c) a propensão ao déficit orçamentário; d)

as lacunas do sistema financeiro; e) os focos de atrito criados pela legislação trabalhista” (SIMONSEN, 1976, p. 119).

Em novembro de 1964, era lançado o Paeg, que listava entre seus objetivos principais a aceleração do ritmo de desenvolvimento econômico combinada com a contenção, progressiva, do processo inflacionário entre 1965 e 1966, de modo a garantir o equilíbrio de preços a partir de 1967 (RESENDE, 1992). A inflação era atribuída, especialmente, “[...] ao excesso de demanda e aos demagógicos aumentos salariais” (MELLO; BELLUZZO, 1982, p. 145). Os aumentos salariais constituíam-se no principal acelerador dos preços, pois os sindicatos e empregadores utilizavam-se da mesma lógica: antecipavam não somente a continuidade da inflação, mas também sua aceleração, com o que buscavam a reposição das perdas sofridas desde o reajuste anterior — salários, no caso dos trabalhadores; preços das mercadorias, no caso dos empresários (SINGER, 2014).

André Lara Resende (1992) comenta que, indubitavelmente, os pilares do Paeg eram a política salarial e as reformas institucionais. Para Edmar Bacha (1976) o sucesso na queda do nível de inflação teve no arrocho salarial<sup>44</sup> um de seus principais méritos: “O controle da inflação através de uma política de rendas perversa, com a política monetária assumindo o papel passivo de mero provedor das ‘necessidades do comércio’, foi batizado de *gradualismo* pelos tecnocratas brasileiros” (BACHA, 1976, p. 25, grifo do autor).

João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga Belluzzo (1982) expressam, de maneira mais crítica, ideia semelhante: “A terapia recomendada implicou a mobilização dos instrumentos clássicos de estabilização: corte no gasto público, aumento da carga tributária, contenção de crédito e arrocho salarial” (p. 145). Além disso, “para interromper a chamada espiral de preços e salários, o governo militar interveio nos sindicatos e proibiu as greves” (SINGER, 2014, p. 187).

---

<sup>44</sup> Conforme os dados de Bacha (1976), de janeiro de 1964 até fevereiro de 1965 o custo de vida no Rio de Janeiro elevou-se em 91% mas o governo permitiu um aumento no salário mínimo (fixado em 1964) de apenas 57% em março de 1965. De fevereiro de 1965 até fevereiro de 1966 o custo de vida aumentou em 44% mas o salário mínimo foi reajustado em março de 1966 em apenas 27%. Em março de 1967 o salário mínimo elevou-se em 25%, enquanto o custo de vida crescera 37% entre fevereiro de 1966 e fevereiro de 1967.

Alberto Furuguem (1977) denomina os dois últimos anos do governo Castelo Branco de período de “tratamento de choque”, devido à alta prioridade dada ao combate da inflação. Para o autor, o objetivo do controle inflacionário foi atingido, uma vez que “a inflação que ameaçava ultrapassar a casa dos 100% ao ano em 1964 foi reduzida a níveis em torno de 25% ao ano a partir de 1967, com saudáveis efeitos posteriores sobre todos os agentes econômicos” (FURUGUEM, 1977, p. 82). Esse resultado, no entanto, destoa das próprias metas do Paeg, que previa a redução da taxa de inflação a 10% já em 1966 — quando, na realidade, foi de 41,3% (TABELA 3).

Tabela 3 — Metas e resultados do Paeg

Ano	Crescimento do PIB (% — meta)	Crescimento do PIB (% — efetivo)	Taxa de inflação (meta)	Taxa de inflação (efetiva)*
1964	6	3,4	70%	91,8
1965	6	2,4	25%	65,7
1966	6	6,7	10%	41,3

**Fonte:** Abreu (1992b) e Hermann (2011a)

**Nota:** Taxa de inflação (efetiva): Índice de Preços ao Consumidor no Rio de Janeiro (IPC-RJ)

Quanto às reformas estruturais, uma das principais foi a reforma financeira, que criou a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN), a qual instituiu a correção monetária para os títulos da dívida pública. Inicialmente imaginada como instrumento de restauração da saúde financeira do governo, esse mecanismo de indexação, com o passar do tempo, tornou-se um dos principais meios de propagação da inflação ao longo das décadas de 1970 e 1980, uma vez que generalizou-se para salários, tributos e contratos em geral (ASSIS, 1983; HERMANN, 2011a). Havia no Brasil, à época, certo consenso de que era possível conciliar o combate à inflação, de maneira gradual, com taxas razoáveis de crescimento do PIB, com a utilização da correção monetária. Esse modelo de estabilização, nas palavras de Jennifer Hermann (2011a), acabaria por mostrar futuramente sua contradição, isto é, de que “[...] um dos remédios — a correção monetária — tinha também o efeito de reproduzir a própria doença” (p. 53).

Outras reformas importantes realizadas no governo Castelo Branco referem-se à criação, em 1964, do Banco Nacional de Habitação (BNH), empresa pública destinada ao financiamento de empreendimentos imobiliários. Também no bojo das reformas

financeiras, foram criados o Banco Central do Brasil, como órgão executor da política monetária, e o Conselho Monetário Nacional, com funções normativas e regulatórias no sistema financeiro. Conforme Jennifer Hermann (2011a, p. 56), “[...] o objetivo central da reforma financeira foi dotar o SFB [sistema financeiro brasileiro] de mecanismos de financiamento capazes de sustentar o processo de industrialização já em curso, de forma não inflacionária”.

Ao final do governo Castelo Branco, foi instituída outra reforma “estruturante”, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)<sup>45</sup>. Até então, o trabalhador adquiria direito à estabilidade no emprego quando completasse dez anos no emprego — caso fosse demitido antes de completar o decênio, e tivesse cumprido ao menos um ano de contrato com a empresa, esta deveria pagar uma indenização ao trabalhador (HERMANN, 2011a; MIGLIORA, 2014). Na prática, muitos trabalhadores eram demitidos pouco antes de completarem o decênio (MIGLIORA, 2014). Para Simonsen (1976a), o FGTS era “[...] uma das mais brilhantes invenções dos responsáveis pela formulação do novo modelo brasileiro de desenvolvimento”. O novo regime não acabava com o anterior, mas tornava-se quase obrigatório para o empregado, uma vez que “na prática, o termo de opção pelo regime do FGTS tornou-se um documento de praxe exigido de todos os empregados contratados como condição para a formalização do contrato de trabalho” (MIGLIORA, 2014, p. 6).

Além da reforma financeira, foi também conduzida no período uma reforma tributária. Esta criou o Imposto Sobre Serviços (ISS), de arrecadação municipal, e substituiu o imposto estadual sobre as vendas, que incidia sobre o faturamento das empresas, pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), incidente apenas ao valor adicionado na comercialização dos produtos. As reformas pretendiam reduzir custos operacionais da arrecadação e criar uma estrutura tributária capaz de ensejar o crescimento econômico, e resultaram em aumento da carga tributária, que passou de 16%

---

<sup>45</sup> O FGTS foi criado a partir da Lei n.º 5.107, de setembro de 1966, e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1967.

para 21% do PIB de 1963 a 1967, ao passo que limitaram o direito de estados e municípios legislarem sobre a tributação (HERMANN, 2011a).

Por fim, cabe mencionar as medidas tomadas pelo governo Castelo Branco em seu esforço em abrir-se ao exterior. Além da reformulação da Lei de Remessa de Lucros de 1962, em 1964, que facilitava ao capital externo a expatriação de rendimentos (MELLO; BELLUZZO, 1982), foram introduzidos na legislação brasileira outros dispositivos importantes para a promoção das exportações: i) a isenção de impostos sobre a exportação de produtos industrializados<sup>46</sup>; ii) a isenção de imposto de renda sobre o lucro das exportações<sup>47</sup>; iii) a devolução de impostos de importação de matérias-primas utilizadas em produtos exportados<sup>48</sup>; e iv) isenção de impostos sobre circulação de mercadorias para produtos manufaturados exportados<sup>49</sup> (SIMONSEN, 1976).

Em resumo, os resultados da execução da política econômica entre 1964 e 1967 parcialmente atingiram as metas no tocante à redução da taxa de inflação, com o ônus de penalizar os trabalhadores, além do crescimento do PIB abaixo das expectativas, o que criava a sensação de recessão. Do ponto de vista da distribuição da renda, a reforma tributária realizada no governo Castelo Branco teve caráter regressivo, isto é, beneficiou os agentes mais ricos (com capacidade de poupança) e onerou os mais pobres, por aumentar a arrecadação por meio de impostos indiretos (HERMANN, 2011a). De todo modo, à maturação das reformas estruturais do período é creditada importante parcela do período de altas taxas de crescimento da renda denominado “milagre econômico brasileiro”, que será avaliado na próxima subseção.

### 3.1.3 O “milagre brasileiro”: o *boom* do PIB durante o auge do autoritarismo

O governo de Artur da Costa e Silva apresentava, logo em seu princípio, a estratégia de buscar o crescimento econômico por meio do investimento na diversificação produtiva, do incentivo às exportações, da diminuição do papel do setor público aliada à

---

<sup>46</sup> Lei n.º 4.502/1964.

<sup>47</sup> Lei n.º 4.663/1965.

<sup>48</sup> Decreto-Lei n.º 37/1966.

<sup>49</sup> Pela Constituição de 1967.

promoção do setor privado, bem como a prioridade no aumento da oferta de emprego (LAGO, 1992). Para Lago (1992), o período entre 1967 e 1973, em que Antonio Delfim Netto permaneceu como Ministro da Fazenda, pode ser tratado como um único período, no qual prevaleceu a ênfase na aceleração do crescimento e que corresponde ao período do “milagre”.

José Pedro Macarini (2006), entretanto, argumenta que o governo Costa e Silva pode ser caracterizado em duas fases distintas: a primeira, de 1967 e 1968, de cunho heterodoxo, em que se afasta das diretrizes principais do Paeg; a segunda, breve, em 1969, após a promulgação do AI-5, em que se “[...] perseguiu explícita e efetivamente um ‘ataque mortal’ à inflação” (MACARINI, 2006, p. 457). Ademais, sustenta Macarini, nem o discurso nem a práxis de Delfim Netto perpassam todo o período compreendido entre 1967 e 1973: na realidade, o modelo agrícola-exportador delfiniano “[...] somente adquire o estatuto de núcleo estratégico da política econômica no governo Médici — e discrepa da visão elaborada no Planejamento” (MACARINI, 2005, p. 54).

A necessidade de legitimação do regime através do crescimento (SKIDMORE, 1988) é percebida por Macarini (2006) na inflexão na condução da política econômica ocorrida após a posse de Costa e Silva, em 15 de março de 1967, resultado da necessidade em atender às demandas empresariais e do próprio regime:

Contudo, como logo se viu, mesmo os ortodoxos defensores da austeridade tinham o seu apoio pelo regime e pelo empresariado condicionado ao cumprimento de promessas definidas ainda em 1964: uma redução da inflação para 10% a.a. e a retomada do crescimento a taxas ao redor de 6% a.a. quando do término do governo Castello Branco. A restauração da lucratividade do capital representava o limite de tolerância para com aquela política econômica (MACARINI, 2006, p. 455).

O novo ministro da Fazenda, Delfim Netto, manteve algumas das diretrizes de combate à inflação do governo anterior, como a contenção do déficit público e a regra de correção salarial. Entretanto, como nota Jennifer Hermann (2011a), a estratégia de combate à inflação foi modificada em pelo menos dois pontos: i) o controle ao processo inflacionário passou a enfatizar os custos, em lugar do crescimento excessivo da demanda; ii) o combate à inflação deveria ser conciliado com políticas de promoção do crescimento

econômico, visando não repetir o *stop and go* de crescimento do triênio anterior. Na avaliação de Paul Singer (1982, p. 60–61), “a nova equipe governamental decidiu que a redução do ritmo inflacionário já tinha sido suficiente e que não era preciso provocar novas recessões”.

A partir disso, nota-se a ocorrência de uma inflexão na política monetária e creditícia, “[...] que encontrou a economia, após vários anos de recessões, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego e custo reduzido da mão-de-obra de pouca qualificação” (SINGER, 1982, p. 61). O governo tinha relativo controle do sistema de crédito, seja pela centralização do poder político, seja pelo fato de o maior banco do país à época (Banco do Brasil) ser público. Para manter a inflação em níveis considerados adequados e compensar os efeitos da expansão monetária, contudo, o governo fez amplo uso de um sistema de controle de preços, além do controle salarial. Primeiramente, por meio da já existente Comissão Nacional de Estabilização de Preços (Conep), e, especialmente, após 1968, por meio da Comissão Interministerial de Preços, que controlava os preços dos principais insumos industriais (HERMANN, 2011a).

Fator essencial para a contenção da inflação, aliás, era a política salarial do governo, que era reforçada pelo próprio controle dos preços industriais pela CIP (SINGER, 1982). Com clareza, Paul Singer exemplifica o mecanismo:

Empresas que “voluntariamente” concedem aumentos maiores que os fixados nos acordos coletivos de trabalho não podem usar a correspondente elevação de custos para reivindicar, junto à CIP, aumentos de preços. Deste modo, a resistência das empresas a pressões, que eventualmente pudessem surgir no seu seio, no sentido de conceder aumentos salariais maiores que os oficiais, é adequadamente reforçada pela forma de preços mais altos (SINGER, 1982, p 62).

O aspecto principal do governo Costa e Silva, no entanto, caracteriza-se por aquilo que Mário Henrique Simonsen denominou “dinâmica imediatista”, isto é, em lugar do combate à inflação ser o objetivo prioritário, passou-se a enfatizar metas de crescimento de curto prazo. Com as contas públicas ajustadas pelo governo anterior, além do crescente financiamento da dívida pública por meio de títulos, abriu-se caminho para que, de acordo com a política industrial do governo, uma ampla gama de subsídios e

incentivos fiscais passasse a ser ofertada com o intuito de promover regiões e setores específicos da economia (LAGO, 1992).

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), lançado em 1968, representa clara manifestação do contraste entre o governo Costa e Silva e seu antecessor (e, mesmo, à forma como se apresentava à população quando da posse). O discurso do Paeg, centrado no combate à inflação e na diminuição do setor público, é substituído pela ideia de um novo modelo de desenvolvimento com estímulo à substituição de importações no PED, com importante alteração do papel do Estado. Com o PED, as prioridades econômicas passavam a ser a estabilização gradual dos preços, o fortalecimento da empresa privada, a consolidação da infra-estrutura pelo governo e a ampliação do mercado interno (notadamente, de bens de consumo duráveis) (HERMANN, 2011a).

Para Jennifer Hermann (2011a), a ausência de metas explícitas para a inflação, no texto do PED, na prática possibilitava ao governo maior espaço para políticas que visassem ao crescimento. Ademais, no PED, “em alguns momentos, uma formulação mais contundente transparece: o mercado interno é a ferramenta mais importante de que dispomos para conseguir o nosso desenvolvimento. Cumpre ao Governo fortalecê-lo e expandi-lo” (MACARINI, 2005, p. 57).

Nesse sentido, o BNDE, que manteve seu papel de financiador de investimentos públicos, passou também “[...] a conceder uma proporção crescente de seus empréstimos ao setor privado que após 1968 passou a receber mais da metade do total dos financiamentos” (LAGO, 1992, p. 238). Relativamente, contudo, a participação do BNDE e do Finame na oferta de capital para investimentos permaneceu estável no período, enquanto a participação do BNH, que financiava obras de habitação e construção civil, saltou de 2,9% em 1967 para 6,9% em 1968 (LAGO, 1992).

Como observa Macarini (2006), o desempenho da economia brasileira em 1968 foi, sob diversos ângulos, bastante satisfatório, não somente na produção corrente, mas também nos investimentos: a taxa de crescimento do setor industrial ultrapassou 14%, a indústria automobilística atingira recorde de produção (270 mil unidades produzidas, face a 225 mil do ano anterior) e a indústria de construção civil, embalada pelo crédito ao

setor privado e pela expansão do gasto público, experimentou uma substancial reativação, assim como os setores intermediários, como materiais de construção e a siderurgia. Conforme Macarini (2006, p. 464), “heterodoxia na condução da política econômica e reativação do crescimento econômico pareciam caminhar *pari passu*. Estranhamente, essa não seria uma apreciação generalizada na entrada de 1969”.

Após a edição do AI-5, em 13 de dezembro de 1968, o governo Costa e Silva procede a uma revisão de sua política econômica (MACARINI, 2006). Se fora expansiva no primeiro biênio da administração — reforçada pela política de minidesvalorizações cambiais em 1968, que atraía capitais de risco e evitava prejudicar a balança comercial e, de maneira indireta, a própria atividade econômica (HERMANN, 2011a; CYSNE, 1993) — em 1969 ela novamente volta-se ao objetivo central do regime quando de sua implantação, isto é, o combate da inflação, por meio de uma política monetária recessiva. Para Macarini,

Minha hipótese é de que tal movimento deve ser lido como um sinal de vacilação dos condutores da política econômica, expressão da existência de uma forte insatisfação diante dos êxitos já alcançados e, sobretudo, insegurança quanto aos caminhos percorridos pela economia. A paralisação na tendência declinante da inflação levantaria dúvidas em torno da qualidade da política econômica em curso e, por extensão, sobre o caráter sustentado da retomada (MACARINI, 2006, p. 465).

Em 1969, apesar do crescimento elevado e do tenso ambiente político, o combate à inflação mostrou-se muito mais ativo do que no biênio anterior. O controle do déficit orçamentário durante os últimos meses da administração de Costa e Silva, a desaceleração na expansão dos meios de pagamento, a discrepância entre a previsão orçamentária e sua execução (muito menos deficitária do que o previsto), entre outras medidas, denotavam a firme impressão de que, após o AI-5, a política econômica voltara-se para a ortodoxia e que as intenções de contenção do quadro inflacionário não se tratavam de mero discurso (MACARINI, 2006). O ano de 1969 também foi marcante pelo fato de que, pela primeira vez no regime, a colocação de títulos públicos financiou inteiramente o déficit em caixa, o que auxiliou a reduzir a pressão inflacionária (LAGO, 1992). Ainda assim, Celso Lafer observa a preponderância do Estado em relação à

sociedade civil: “Em 1969, o setor Governo (investimento direto e investimento das empresas governamentais), foi responsável por mais de 60% do investimento fixo do país, assim discriminado: Governo 33,9%; empresas do Governo 26,7%” (LAFER, 1975, p. 80).

Não havia à época a percepção cristalina de que o desenvolvimento da era Costa e Silva fosse duradouro. De fato, o “milagre econômico” se caracterizou como tal apenas na administração de Emílio Médici, que assumiu a presidência após o afastamento de Costa e Silva e o breve período da Junta Militar. O governo Médici se preocupou, desde o princípio, com o objetivo do crescimento acelerado. Exemplo de tal primazia, uma de suas primeiras medidas (em 03 de novembro de 1969, quatro dias após a posse) foi adiar o pagamento do imposto de renda devido pelas pessoas físicas de novembro e dezembro de 1969 para fevereiro e março de 1970, com o intuito de estimular o consumo (MACARINI, 2006).

Com os estímulos à demanda, a capacidade ociosa da indústria foi sendo cada vez mais reduzida a partir de 1970, o que trazia à tona o risco de surgimento de pontos de estrangulamento devido ao tempo necessário para a ampliação da capacidade de produção. A possibilidade de importar para complementar a produção interna (proporcionada pela expansão das exportações e da entrada de capital estrangeiro no país), todavia, minorou esse efeito (SINGER, 1982). Era, de todo modo, necessário melhorar a infra-estrutura do País para que fosse possível a ampliação do parque produtivo.

A ambição pela intensificação do crescimento tomou forma, em setembro de 1970, com o documento “Metas e Bases para a ação do governo” e, em 1971, com a promulgação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), para ser posto em execução no período 1972–1974 (BRASIL, 1971a; 1971b). Sob a responsabilidade do ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, o I PND previa um crescimento do PIB entre 8% e 9% ao ano, com a renda per capita superando os US\$ 500 dólares em 1974, com inflação anual abaixo de 20% e aumento das reservas de divisas em pelo menos US\$100 milhões (1971b).

No entender de Macarini (2005), contudo, as Metas e Bases e o I PND constituem antes elementos de retórica política do que guia das ações do Estado, diferentemente do PED (e do futuro II PND do governo Geisel). Já para Lago (1992), com o I PND se definiu uma política nacional para o desenvolvimento regional integrado, que compreendia a ocupação e a consolidação da Amazônia, bem como uma estratégia para o desenvolvimento nordestino, por meio de incentivos fiscais e de obras de infra-estrutura. Além disso, o governo diagnosticou que era necessário que o Brasil se abrisse ao exterior e se integrasse à economia mundial, para o que “[...] deveria *diversificar sua pauta de exportações*, criando duas categorias capazes de competir com o café: *produtos manufaturados e minérios/produtos agrícolas não-tradicionais*” (LAFER, 1975, p. 77, grifos do autor).

No bojo do I PND foi iniciada uma das obras mais polêmicas de todo o regime militar, a rodovia Transamazônica. Com o intuito de deslocar nordestinos para o povoamento da região amazônica, o projeto de colonização empreendido mostrou-se um fracasso (LAGO, 1992). No caso do Nordeste, “[...] os incentivos fiscais contribuíram para um maior grau de industrialização no período, mas a criação de empregos não parece ter sido muito significativa, e não se elevou a participação da renda da região na renda total do país” (LAGO, 1992, p. 268)

O objetivo primordial do regime na área econômica em seus primeiros anos, o declínio da inflação, mostrou-se inconsistente com as políticas fiscal e monetária expansionistas imprimidas no governo Médici, especialmente após o fim de 1972 e durante 1973, sendo que, neste último, a inflação só foi fortemente contida (ou adiada) devido aos controles diretos da CIP (FURUGUEM, 1977; SINGER, 1982; LAGO, 1992). Com a limitação do aumento de preços, houve queda de produção e abastecimento e o noticiário econômico, cada vez mais, denunciava a escassez de determinados produtos nas gôndolas de supermercado e a falta de insumos como borracha, fibras e papel — claramente, o controle administrativo dos preços chegava próximo ao seu limite (SINGER, 1982).

No final de 1973, uma nova dificuldade era imposta à economia brasileira pela abrupta quadruplicação dos preços do petróleo. Consequência direta (como pretexto ou incentivo) da guerra do Yom Kipur, conflito militar que ocorreu entre 6 e 26 de outubro de 1973 entre uma coalizão de estados árabes, sob a liderança de Egito e Síria, e Israel. As causas do choque do petróleo são resumidas por Paul Singer (2014):

Os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) imaginaram que a perda econômica levaria as potências ocidentais a rever a parcialidade a favor de Israel, o que não aconteceu, mas, em compensação, receberam por um volume menor de petróleo uma enorme soma de divisas, os petrodólares (p. 201).

O novo preço do petróleo definido pelo choque do cartel da Opep teve consequências diretas sobre os países importadores do produto, entre eles o Brasil, que importava, à época, 80% de seu petróleo (SKIDMORE, 1988). Ao Brasil, restariam poucas opções: diminuir a importação, usar suas reservas monetárias ou tomar mais capital emprestado do exterior. Para Carneiro (1992), entretanto, a turbulência internacional não parecia ser percebida pelos gestores da política econômica brasileira como uma ameaça ao desenvolvimento do País. O recorde de crescimento da produção industrial, aliado à inflação historicamente baixa (graças ao controle direto por parte do CIP) e ao crescimento do PIB à taxa de 14%, preparava “[...] um cenário apoteótico para o que resultaria ser o fim do período de maior repressão política da história brasileira” (CARNEIRO, 1992, p. 297).

O choque dos preços do petróleo de 1973 contrastou com o ambiente externo favorável encontrado ao longo de todo o período do “milagre”. De fato, entre 1967 e 1973, mesmo com o rompimento do acordo de Bretton Woods em 1971, a conjuntura foi extremamente benéfica ao Brasil: termos de troca favoráveis (com considerável aumento no *quantum* exportado e no preço das *commodities*), expansão do volume do comércio internacional (17,8% ao ano, em dólares correntes, entre 1968 e 1973), baixas taxas de juros (com ampla disponibilidade de crédito no mercado externo), e influxos de investimento direto estrangeiro que possibilitaram ao país crescer de forma acelerada sem enfrentar problemas no balanço de pagamentos (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

A comparação entre alguns indicadores econômicos (TABELA 4) do período do governo Castelo Branco (e primeiros meses de Costa e Silva) com os do período compreendido entre 1968–1973 demonstra a excepcionalidade deste último período, não somente com relação ao crescimento do PIB, mas também em outros agregados.

Tabela 4 — Comparação de indicadores macroeconômicos: 1964–1967 e 1968–1973

Indicadores selecionados	Média	Média
	1964–1967	1968–1973
Taxa de crescimento do PIB (% ao ano)	4,2	11,1
Inflação (IGP, % ao ano)	45,5	19,1
Taxa de crescimento das exportações em US\$ (% ao ano)	4,1	24,6
Taxa de crescimento das importações em US\$ (% ao ano)	2,7	27,5
Saldo da balança comercial (em US\$ milhões)	412	0
Saldo da balança 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:** Veloso, Villela e Giambiagi (2008).

Assim, em resumo, o desempenho da economia brasileira entre 1968 e 1973 foi impressionante por uma série de variáveis: i) taxa média de crescimento anual do PIB de mais de 11%; ii) uma taxa média de inflação de cerca de 20%, ainda que à custa de mecanismos de controle; iii) superávit no saldo do balanço de pagamentos, com entrada de capitais externos a taxas muito superiores às necessárias para financiar o déficit em conta corrente, levando à simultânea acumulação de reservas e de dívida externa bruta (BACHA; MALAN, 1988). O período também caracterizou-se como aquele em que com mais intensidade criaram-se novas empresas estatais — de acordo com Lago (1992), 231 novas empresas públicas foram criadas entre 1968 e 1974.

Por outro lado, de maneira geral, os trabalhadores não se beneficiaram de forma proporcional ao crescimento da renda do país, uma vez que “os salários, nos casos em que não sofreram declínio, cresceram, na maioria das categorias, a taxas muito inferiores à da produtividade ou do produto per capita e o rendimento do trabalho não apresentou ganhos como porcentagem da renda total” (LAGO, 1992, p. 294). De 1968 em diante, as greves de trabalhadores foram invariavelmente reprimidas e criou-se uma sistemática de correção salarial baseada na inflação passada, acrescida de 50% da inflação futura. Como esta era estimada pelo Ministério da Fazenda, que almejava a criação de uma expectativa

de que a taxa inflação diminuiria, as autoridades subestimavam a inflação futura e oneravam os trabalhadores com perdas no salário real entre os reajustes (SINGER, 2014).

Mesmo com a turbulenta conjuntura internacional e com a insatisfação reprimida de boa parcela da população, graças ao excepcional desempenho obtido nas principais variáveis macroeconômicas, nota Macarini (2011), há um evidente ufanismo na última Mensagem ao Congresso de Médici, na qual se afirma a convicção em um futuro glorioso para a Nação:

Em momento histórico extremamente complexo, quando a tônica, no quadro mundial, é a perplexidade e o sobressalto, em época na qual ganham corpo, em todos os horizontes, fatos ou fenômenos sociais, inéditos e complexos, está o Brasil, seguramente, entre as nações que, pela peculiaridade de suas condições físicas e geográficas, pelas virtudes de sua gente e pela capacidade revelada para encontrar, quanto aos seus problemas, econômicos, sociais ou políticos, as soluções mais condizentes com o interesse nacional, podem olhar para o futuro com justificada confiança (MÉDICI, 1974, p. 85).

Dessa forma, Ernesto Geisel herdava a necessária continuidade do crescimento econômico, tanto para reafirmar o caráter de “continuidade da Revolução”, quanto pelas expectativas da população. Entre a indicação à presidência da República por Médici em 1973 e a posse em março de 1974, raras vezes Geisel manifestou-se a respeito das diretrizes econômicas que seu governo seguiria. Havia declarações esparsas sobre a vontade de levar a cabo um novo plano de desenvolvimento e “[...] rumores de que o novo governo planejava acabar com as injustiças sociais do passado” (SKIDMORE, 1988, p. 31). De acordo com Skidmore (1988, p. 31), a principal preocupação era com a distribuição de renda, uma vez que a renda dos 10% mais ricos havia aumentado significativamente sua parcela na renda: de 40% em 1960 para 47% em 1970; a renda dos 50% mais pobres, por sua vez, havia caído de 17% para 15% no mesmo período (SKIDMORE, 1988). O objetivo que se colocava, então, era o seguinte: “Uma distribuição de renda mais justa requeria um alto crescimento contínuo, para que ninguém perdesse em termos absolutos” (SKIDMORE, 1988, p. 31).

O autoritarismo, aliado à intensa propaganda do regime, ocultava pressões sociais que estavam latentes. O choque do petróleo e a crise energética mundial como seu impacto imediato permitiam vislumbrar um ambiente externo completamente distinto

para o período geiselista. Nesse quadro, a confiança depositada no novo presidente era reforçada pelo fato de este ter em seu currículo a presidência da Petrobrás, justamente no momento em que o petróleo passava a ser um problema central para o futuro do País.

### 3.2 A MODERAÇÃO ORTODOXA E AS REFORMAS INSTITUCIONAIS DOS PRIMEIROS MESES DE GOVERNO

O novo governo diagnosticou, logo em março de 1974, que a economia encontrava-se com excesso de moeda e com a inflação “reprimida”. Havia fortes indícios de que o governo anterior, sob a administração do “czar da economia”, Antônio Delfim Netto, houvesse manipulado durante 1973 as taxas oficiais de inflação, medidas no Rio de Janeiro, para se aproximarem da meta anual de 12%. Havia, no entanto, a preocupação em não atribuir as causas do crescimento inflacionário ao governo anterior, o que “[...] implicava uma temerária quebra de disciplina e da hierarquia interna do alto comando do ‘sistema’ militar” (SARMENTO; ALBERTI, 2002, p. 67).

Estava claro ao novo governo que ele deveria arcar com o ônus da alta inflacionária e, ao mesmo tempo, buscar atenuá-la. Para tal, conforme o próprio ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, em despacho com o presidente Geisel, era necessário investir em uma política econômica de cunho anti-inflacionário que se pautasse por “[...] uma linha de austeridade, preservando o equilíbrio do orçamento e a disciplina da política salarial, reduzindo apreciavelmente a taxa de expansão monetária” (SIMONSEN, 1974).

A política econômica do governo Geisel iniciava-se, então, preocupada em conhecer a realidade inflacionária com que convivia o País: foram removidos controles artificiais do período Médici, o que rapidamente elevou a taxa de inflação oficial e gerou instabilidade nos meses seguintes com relação às próprias taxas de inflação (CARNEIRO, 1992). A partir de então, procedeu-se à revisão dos próprios mecanismos de controle dos preços, para o que “critérios para controles de preços agrícolas e industriais foram revistos, modernizando-se os controles de margem e tentando-se dar alguma racionalidade aos mecanismos de ação direta sobre os preços” (CARNEIRO, 1992, p. 301).

Não se tratou, contudo, de liberalização generalizada dos preços do Conselho Interministerial de Preços (CIP) — ao contrário, como lembra José Macarini (2011, p. 39), “uma atuação muito firme do CIP foi preservada como peça importante da política de combate à inflação”. Duas mudanças institucionais, as resoluções nº 52 e 53, de setembro de 1974, são exemplares dessa atuação do CIP. A primeira, ao reconhecer a falta de um sistema de informações que subsidiasse adequadamente as decisões de reajustamento de preços, visou padronizar os demonstrativos financeiros das empresas e, com isso, dotar o CIP de informações para os estudos de rentabilidade setorial (CARNEIRO, 1977b). Já a resolução nº 53, que instituiu o regime de “liberalização vigiada”, substituiu a autorização prévia para aumentos de preços pela justificativa *a posteriori*, isto é, as empresas ficavam autorizadas a praticar os reajustes pretendidos desde que posteriormente fornecessem ao CIP as razões, de acordo com seus custos e rentabilidade<sup>50</sup> (CARNEIRO, 1977b).

Concomitantemente à política de “liberalização vigiada” dos preços, havia a convicção de que “[...] a política monetária deveria ser conduzida de sorte a assegurar desaceleração no ritmo de expansão dos meios de pagamentos” (FURUGUEM, 1977, p. 83). A própria figura do novo ministro da Fazenda auxiliava para a credibilidade da política monetária, uma vez que “[...] era portador de concepções largamente conhecidas e de fácil consulta, sendo previsível que sob seu comando a política econômica abandonaria os ‘artifícios’ que cercaram a sua condução em 1973” (MACARINI, 2011, p. 37–38).

A programação orçamentária para o aumento de oferta de moeda (M1) — que crescera 47% em 1973 — previa elevação de 35% em 1974. Na prática, o crescimento do agregado M1 acabou sendo de 33,5%, concentrado principalmente nos últimos meses do ano, pois a acomodação da inflação nos primeiros meses de 1974, aliada a um desempenho econômico aquém daquele dos anos anteriores, induziu a um afrouxamento monetário a partir de agosto (FURUGUEM, 1977; FISHLOW, 1988). Para Albert

---

<sup>50</sup> O enquadramento das empresas nesse regime, contudo, dependia da indicação do presidente do CIP (o ministro da Fazenda) ao Plenário, que devia aprová-la, e era condicionada à submissão, por parte das empresas, às exigências de fornecimento de informações atualizadas ao órgão (CARNEIRO, 1977b).

Fishlow (1988), os sinais da expansão da liquidez de outubro, “[...] talvez tendo em vista as eleições de novembro” (p. 147), já eram percebidos. Em outubro e novembro, conforme Alberto Furuguem (1977), os empresários do setor financeiro já consideravam que “[...] a liquidez era ‘bastante folgada’” (p. 84), embora, para o autor, as autoridades parecessem relevar o fato devido à folga que havia com relação à prevista expansão monetária de 35% (TABELA 5).

Tabela 5 — Inflação e expansão da oferta de moeda em 1974

	IGP-DI (%)	IGP-DI (%) (acumulado no ano)	Expansão monetária (M1) (%)	Expansão monetária (M1) (% — acumulado no ano)
jan.	2,93	2,93	-4,01	-4,01
fev.	2,66	5,67	4,63	0,43
mar.	4,51	10,43	3,46	3,91
abr.	5,14	16,11	1,30	5,26
maio	3,51	20,19	1,76	7,11
jun.	1,98	22,56	4,50	11,92
jul.	1,19	24,02	-2,26	9,39
ago.	1,29	25,62	5,05	14,92
set.	1,66	27,71	0,15	15,09
out.	1,50	29,62	2,44	17,90
nov.	1,57	31,66	6,89	26,03
dez.	2,20	34,56	5,93	33,50

**Fonte:** elaborado pelo autor, com dados de Ipeadata (2015).

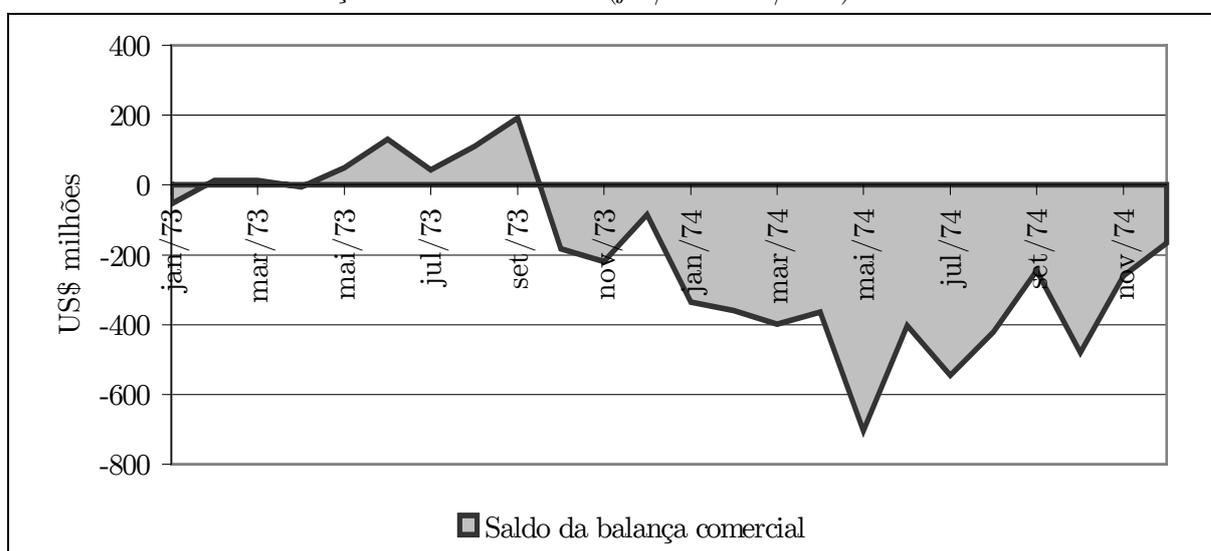
Ainda assim, Dionísio Dias Carneiro (1992) considera que “para um ano que se pretendia de reversão monetária, a fim de compensar os excessos do final do governo anterior, o primeiro ano do Governo Geisel foi surpreendentemente expansionista” (p 301). Alguns dos principais argumentos de Carneiro (1992), resumidamente, são os seguintes:

- a) a expansão da base monetária, de 32,9% sobre o fim de 1973, para o que contribuíram fortemente os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado (89,4% sobre o valor do final do ano anterior) e repasses do Banco Central (75,9% sobre o saldo de 1973);

- b) sob a ótica dos juros, o aumento das taxas médias anuais das Letras do Tesouro Nacional (LTNs)<sup>51</sup>, principais indicadores do custo de liquidez de então, “[...] passaram de 15,3% ao ano para 18,2% praticamente o mesmo nível de 1972, por exemplo, ano em que a taxa de inflação medida pelo IGP foi de 15,5% contra 34,5% em 1974” (p. 302);
- c) o aumento dos financiamentos aos bancos privados por parte do Banco Central, através do redesconto, a fim de minimizar os efeitos em cascata da quebra do Banco Halles, ocorrida logo no primeiro mês de governo.

Este último caso, o da quebra do Grupo Halles e seus efeitos sobre o sistema financeiro, merece atenção mais detida, já que ilustra as vicissitudes a que estavam sujeitos os atores dirigentes e as dificuldades que o ambiente impunha à condução da política econômica. Uma delas é o déficit da balança comercial com que passou a operar a economia brasileira após o choque do petróleo de 1973 (GRÁFICO 1), o qual exerceu forte pressão sobre as reservas externas brasileira.

Gráfico 1 — Saldo da balança comercial brasileira (jan/1973–dez/1974)



Fonte: Banco Central do Brasil (2015), série Balança Comercial (saldo) — mensal — cód. 2732

Com o intuito de recompor as reservas internacionais, logo na inauguração da administração de Simonsen na Fazenda, foi liberalizada a taxa interna de juros. Com

<sup>51</sup> Como explica Lavínia Barros de Castro (2009), as LTNs foram criadas em 1970 para fomentar o mercado de títulos de longo prazo no País: “A ideia era que esses títulos formariam, junto com as ORTNs, um mercado de títulos públicos com papéis de curto (LTN) e de longo prazo (ORTN) — o que serviria de base para a criação de uma curva de rendimentos no País (*yield curve*)” (p. 37).

isso, buscava-se forçar a sua alta, o que, com a preservação da diferença com relação às taxas de juros externas, garantiria vantagens ao tomador de empréstimo estrangeiro. Como consequência imediata dessa decisão, houve uma crise de liquidez interna, não obstante a liquidez internacional continuasse, embora mais cara, abundante (ASSIS, 1983).

Com a política monetária mais restritiva, contudo, diversas instituições financeiras passaram a encontrar dificuldades, como o Grupo Halles, oitavo maior no ranking dos grandes grupos à época, que se encontrou em posição oposta àquela com que se expandira durante os tempos do “milagre”: no mercado externo, as taxas de juros subiam rapidamente; internamente, a liquidez era cada vez menor; os aplicadores buscavam o resgate de seus papéis; e, finalmente, o retorno dos empréstimos (muitos deles, irrecuperáveis) ao banco sequer cobririam os compromissos (ASSIS, 1983).

Em 16 de abril de 1974, foi aplicada no banco Halles pela primeira vez a lei de intervenções em sociedades financeiras<sup>52</sup>, criada ao final do governo Médici. Conforme José Carlos de Assis (1983), a decisão de intervir no banco tinha como propósito ser exemplar às demais instituições financeiras que, como o Halles, praticavam juros acima da tabela do Banco Central: “Devia constituir-se como sinal inequívoco de que o período de contemporização com a especulação sem risco estava definitivamente acabado, e que era determinação da administração cobrar um ágio elevado dos aventureiros” (ASSIS, 1983, p. 67). A intervenção, que congelou inclusive as contas correntes à vista do público, visava constituir uma firme notificação ao mercado: não mais seriam tolerados abusos, não importando o porte da empresa.

No entanto, o que José Carlos de Assis chamou de “capitalismo seletivo, darwiniano, com que se inaugurou o governo Geisel” (1983, p. 76), logo se inviabilizou. O clima de insegurança se generalizou. O Halles, como toda instituição financeira, possuía vínculos e obrigações com outros bancos, nos quais a intervenção do Banco Central acabava por atingir, direta ou indiretamente, ao longo da cadeia. A liquidez encolheu ainda mais e as aplicações do mercado logo se concentraram em títulos do governo e em

---

<sup>52</sup> Lei nº 6.024/1974.

bancos tradicionais, especialmente os estrangeiros. Além disso, “diante das óbvias dificuldades em assumir diretamente a administração do Grupo, o Banco Central decidiu administrar o processo de sua transferência, sem a liquidação extrajudicial prevista na Lei 6.024” (ASSIS, 1983, p. 68). O governo acabou por patrocinar, então, a absorção do Halles ao Banco do Estado da Guanabara (BEG), futuro Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj)<sup>53</sup>.

No segundo semestre de 1974, o Banco União Comercial (BUC), que fora dirigido pelo ex-ministro do Planejamento de Castelo Branco, Roberto Campos, encontrava-se em situação semelhante ao Halles, com o patrimônio líquido imensamente negativo e ativos considerados incobráveis. A convicção de Simonsen e do presidente do Banco Central, Paulo Lira, com o saneamento pelas forças de mercado, porém, era então distinta: “[...] se o mercado já se abalara tanto com o estouro do Halles, ficou evidente que uma nova quebra das proporções do BUC desencadearia um efeito em cadeia incontrolável no mercado financeiro”. (ASSIS, 1983, p. 77). Por isso, foi conduzida uma operação de salvamento ao BUC, que acabou comprado pelo Banco Itaú em 9 de setembro.

Desse modo, a ruptura decorrente da restrição monetária acabou, por fim, sancionando a especulação, ao contrário da vontade explícita de Geisel e de Simonsen (ASSIS, 1983). Para Carneiro (1992), tais acontecimentos revelavam que, mesmo com a queda da liquidez real, “a política monetária era sujeita a arrependimento”, o que “prenunciava um longo período de tolerância, na prática, com taxas mais elevadas de inflação” (p. 302).

Ademais, às intenções e ao esboço contracionista da área monetária, somavam-se as definições dos primeiros meses do governo Geisel na área fiscal. A terapêutica de Simonsen, que preconizava a austeridade fiscal como complemento ao combate à inflação, era de mais difícil execução, uma vez que permaneciam em vigor as diretrizes do I PND, além de que, como ressalta Celso Lafer (1995), era necessário evitar uma crise econômica, o que acarretaria crise de legitimidade logo no princípio do governo. Mesmo assim, o

---

<sup>53</sup> O Banerj originou-se da união do BEG com o Banco do Estado do Rio de Janeiro (BERJ) após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 15 de março de 1975.

superávit orçamentário de 0,5% do PIB, além do crescimento nominal de 38,7% da despesa do governo federal — em termos reais, inferior a 5% —, “[...] podem ser tomados como indicadores de uma política fiscal em maior sintonia com o objetivo imediato de reverter a escalada inflacionária” (MACARINI, 2011, p. 39).

A preocupação com o controle da inflação, a propósito, chocava-se com o próprio projeto de promoção do desenvolvimento econômico e social de Geisel. Prova disso foi a aprovação da lei<sup>54</sup>, de autoria do Poder Executivo, que estabelecia mudanças na regra oficial de reajustamento salarial. Na prática, era mantido o princípio da recomposição do salário médio real dos 12 meses anteriores ao do reajuste da antiga lei de correção salarial, mas, “[...] caso no reajuste anterior a inflação futura houvesse sido subestimada (acarretando, por esta via, uma queda no salário real médio), haveria uma correção aproximadamente igual à perda ocorrida, impedindo que esta última se tornasse permanente” (CARNEIRO, 1992, p. 302–303). O intuito da lei era bastante claro: pôr fim às críticas de que a deterioração da distribuição de renda durante o governo militar tinha como causa principal o arrocho salarial (CARNEIRO, 1992).

Para que o intento de Geisel fosse perseguido, havia a necessidade de reformas institucionais que possibilitassem a coordenação e a interferência nas decisões econômicas, tanto as mais prementes quanto às direcionadas ao longo prazo. A estratégia desenvolvimentista de Geisel já começava a ser desvelada com a criação, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), de três empresas subsidiárias destinadas à capitalização do setor privado nacional em maio de 1974: a Embramec (Mecânica Brasileira S/A), a Ibrasa (Investimentos Brasileiros S/A) e a Fibase (Insumos Básicos S/A, Financiamentos e Participações)<sup>55</sup>.

Porém, e mais importante, houve uma forte centralização do processo decisório na figura do presidente. Em especial, isso ocorre com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), instituído em 1/5/1974<sup>56</sup>, que também transformou

---

<sup>54</sup> Lei n.º 6.147, de 29 de novembro de 1974.

<sup>55</sup> Posteriormente, em 1982, as três subsidiárias viriam a se fundir em uma só, a BNDES Participações S/A (Bndespasr) (BNDES, 2002).

<sup>56</sup> Lei 6.036/74.

o então Ministério de Planejamento e Coordenação Geral em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan). Com isso, tanto o CDE quanto a Seplan transformavam-se em órgãos de assessoramento direto e imediato do presidente da República (BRASIL, 1974b).

Assim, o Conselho Monetário Nacional (CMN), apesar de manter-se como instrumento do orçamento monetário, “[...] claramente deixou de ser inicialmente, o *locus* privilegiado de coordenação da política econômica do Governo” (LAFER, 1975, p. 107). Ao CDE, integrado pelos ministros da Fazenda (Mário Henrique Simonsen), Indústria e Comércio (Severo Gomes), Agricultura (Alysson Paulinelli) e Interior (Rangel Reis), tendo como secretário-geral o ministro-chefe da Seplan (João Paulo dos Reis Velloso), eram atribuídas as funções de assessoramento na formulação de política econômica do governo e de coordenação das atividades dos ministérios (LAFER, 1975; CODATO, 1997). Na prática, a combinação de debate e subordinação à decisão direta do presidente da República no âmbito do CDE acabou por reconfigurar as funções do presidente da República, que acabou por centralizar as decisões econômicas através do Conselho e possibilitar um controle mais estrito da administração federal:

Reunidos no CDE, sob a supervisão direta e constante do presidente da República, os principais decisores deveriam encontrar uma resultante mais ou menos homogênea para a política econômica. Esta parece ter sido uma das atribuições essenciais, senão a principal, do CDE (CODATO, 1997, p. 137).

Dessa forma, o CDE transformava-se no *locus* principal das discussões e decisões econômicas: “[...] garantia[-se] ao Conselho de Desenvolvimento Econômico o papel central e o lugar-chave no interior do sistema estatal, para onde deveriam dirigir-se todas as demandas, burocráticas ou não” (CODATO, 1997, p. 141). Não por acaso, Dionísio Dias Carneiro (1992) percebe que inclusive o combate à inflação estava subordinado às pautas e interesses de Geisel e de Reis Velloso:

Neste contexto, não obstante o brilho da argumentação do titular da Fazenda, que certamente em seus despachos semanais com o general-Presidente tendia a cobrar maior apoio para o combate à inflação, a balança pendeu de modo geral para os argumentos do ministro da Seplan, calçados em uma *estratégia previamente estabelecida*, e que tinha na secretaria-executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico oportunidade para

definir a agenda do mesmo, e assim arregimentar apoio para o programa de investimentos (CARNEIRO, 1992, p. 306, grifos nossos).

A “estratégia previamente estabelecida” mencionada por Dionísio Dias Carneiro (1992) refere-se à elaboração do II PND por parte do ministro-chefe da Seplan, João Paulo dos Reis Velloso, que ocorria em paralelo às ações do ministério da Fazenda para o arrefecimento da inflação durante 1974. O documento, submetido ao Congresso Nacional em 10 de setembro, foi enfim oficializado como lei em 4 de dezembro de 1974. Para Carneiro (1992), sua aprovação era uma clara manifestação de que a estabilização era um problema secundário, subordinado aos objetivos de longo prazo — era a comprovação de que “afinal, para Geisel, o combate à inflação jamais se constituiu num verdadeiro problema para sua administração” (SARMENTO; ALBERTI, 2002, p. 68).

Eram, pois, as orientações e impulsos que poderia dar o Estado ao desenvolvimento do País as principais preocupações de Geisel no campo econômico. Por isso, é necessária uma análise mais detida da gênese e dos ideais do II PND.

### 3.3 O II PND: ELABORAÇÃO, DIAGNÓSTICO E ESTRATÉGIA

No discurso que oficializou a candidatura de Geisel na convenção da Arena, em 15 de setembro de 1973, o futuro general-presidente destacou a vontade de executar e ampliar o I Plano Nacional de Desenvolvimento, recordando suas principais linhas. Geisel reforçou seu desejo de prosseguir a “estratégia de desenvolvimento integrado” do Governo Médici e assegurou que

Nos primeiros meses do novo governo, dar-se-á forma ao projeto do “II Plano Nacional de Desenvolvimento”, a ser submetido à aprovação do Poder Legislativo para vigorar a partir de 1975. Certamente conterà inovações, ditadas pelas circunstâncias e, sobretudo, possibilitadas pela evolução, pelos resultados gradativamente alcançados e que poderão permitir ao governo novas opções (GEISEL, 1973, p.18).

Na primeira reunião ministerial do novo governo, ocorrida em 19 de março de 1974, quatro dias após a posse, o discurso de Geisel manifestou novamente a necessidade de continuar e aperfeiçoar o desenvolvimento ocorrido nos anos do governo Médici, assegurando que, em relação ao I PND, tratar-se-ia de “[...] completá-lo, prolongá-lo e de

complementá-lo através do Segundo Plano em elaboração, dentro de diretrizes básicas análogas, porém adequadas à presente situação e à sua possível evolução nos próximos anos” (GEISEL, 1974, p. 45).

João Paulo dos Reis Velloso (1977) defende que o governo convenceu-se logo de que o caminho que estavam tomando os países desenvolvidos não era a melhor opção: a estratégia recessiva “[...] seria *inconveniente*, pelos seus efeitos, e *ineficaz*, como solução” (p. 115, grifos do autor). Desde 1973, Velloso defendia que a atenção maior do governo deveria centrar-se em bens intermediários, como produtos químicos e siderúrgicos, necessitando de um programa específico para tal fim — para ele, esse receituário valeria independentemente do choque do petróleo de 1973, o qual, mais, apresentava-se como uma “janela de oportunidade”: “A crise do petróleo tornou tal decisão imperiosa e inadiável, e converteu o tempo em elemento vital” (VELLOSO, 1977, p. 117).

Com esse diagnóstico, a elaboração do documento em si, conforme Velloso, foi realizada a partir de 1973, com base em documentos e encomendas encaminhadas ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e que, uma vez que o governo pretendia encaminhar o projeto ao Congresso no final de agosto, a redação deu-se em espaço temporal muito curto, no qual o ministro-chefe da Seplan recebia “[...] documentos básicos de onde extraía o que achasse que devia entrar no II PND” (apud ARAÚJO; CASTRO, 2004, p. 166).

O II PND, o “superplano de Velloso” — nas palavras de Elio Gaspari (2003) —, é criticado por Lessa (1978), entre outros motivos, pela falta de diálogo para a construção da estratégia de desenvolvimento que nortearia o País nos anos seguintes. Em suas inspiradas palavras,

A Sociedade conheceu-a [a estratégia de desenvolvimento] pronta e acabada quando da divulgação a 10/09/74 do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Peça final do processo de desvelamento, o documento anuncia à Sociedade o destino, os encargos e as benesses dos anos vindouros que o Estado-Príncipe consultando suas altas razões houve por bem proclamar (LESSA, 1978, p. 2).

O II PND, tornado lei em dezembro daquele ano, tratar-se-ia da comprovação escrita da opção econômica do governo diante da conjuntura internacional. Já em seu parágrafo de abertura, estabelecia-se sua linha-mestra: “O Brasil se empenhará, até o fim

da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (Brasil, 1974a, p. 15).

Confiante na recuperação da “normalidade” do cenário internacional, o Plano assegura estar o Brasil consciente das dificuldades na manutenção do crescimento acelerado, mas enfatiza que “o Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza” (BRASIL, 1974a, p. 23). Em consonância ao binômio “Desenvolvimento e Segurança” de Geisel, é colocado como objetivo principal no campo econômico a realização do “[...] pleno potencial de desenvolvimento para o período 1975–1979” (p. 28). Para seguir tal orientação, o Plano exprime que, na prática, é necessário:

- Manter o crescimento acelerado dos últimos anos [...].
- Reafirmar a política de contenção da inflação pelo método gradualista.
- Manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos.
- Realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico.
- Preservar a estabilidade social e política, assegurada a participação consciente das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento, nas suas diferentes manifestações.
- Realizar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade da vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País. (BRASIL, 1974a, p. 28–29).

Sinteticamente, as perspectivas contidas no II PND para a economia brasileira em 1979, quanto a seus objetivos, são as elencadas na Tabela 6 abaixo.

Tabela 6 — Perspectivas do II PND para a economia brasileira para 1979

Magnitudes globais	Previsão para 1974	Indicador para 1979	Aumento no período (%)
Produto Interno Bruto (PIB) — Cr\$ bilhões de 1975 (*)	785	1264	61
População (milhões)	104,2	119,7	15
PIB per capita (Cr\$ mil de 1975)	7,5	10,5	40
PIB (US\$ bilhões de 1973) (**)	78	125	61
PIB per capita (US\$ de 1973) (**)	748	1044	40
Investimento Bruto Fixo (Cr\$ bilhões de 1975)	196	316	61
Consumo pessoal (Cr\$ bilhões de 1975)	546	847	55
Produto industrial (Cr\$ bilhões de 1975)	212	374	76
Produto da indústria de transformação (Cr\$ bilhões de 1975)	154	274	78

Magnitudes globais	Previsão para 1974	Indicador para 1979	Aumento no período (%)
Produto agrícola (Cr\$ bilhões de 1975)	93	130	40
População economicamente ativa (milhões)	32,9	38,0	16
Emprego industrial (milhões)	6,1	8,1	33
Emprego na indústria de transformação (milhões)	3,3	4,2	27
Exportação de mercadorias (US\$ bilhões)	8	20	150

**Fonte:** Brasil (1974a, p. 31).

**Notas:** (\*) Valores correspondentes aos dados revistos das Contas Nacionais para o período 1970–1973 (FGV). (\*\*) Taxa de conversão Cr\$/US\$ = 6,776, estimada pelo Ipea, para 1973.

Com isso, os principais indicadores de perspectiva contidos no II PND fariam com que o País atingisse os seguintes resultados:

- a) a renda per capita nacional, ao ultrapassar os mil dólares em 1979, seria o dobro da registrada em 1970;
- b) com o PIB ultrapassando a barreira dos US\$ 100 bilhões em 1977, o Brasil se consolidaria como 8<sup>a</sup> economia mundial;
- c) a expansão do emprego a taxas superiores a 3,5% ao ano reduziria o subemprego nas áreas urbanas e rurais e melhoraria a qualidade de vida da parcela mais pobre da população;
- d) ao final do II PND, o nível do comércio exterior do Brasil “[...] estaria acima dos US\$ 40 bilhões, ou seja, cerca de 15 vezes o que era na altura de 1963” (BRASIL, 1974a, p. 16).

Perpassa todo o documento do II PND, no entanto, a prudência com as quantificações das metas, de modo que as mesmas devessem ser consideradas como hipóteses de trabalho. O Plano ainda ressalva, de maneira recorrente, seu caráter flexível, e enfatiza que “[...] qualquer previsão está fortemente condicionada à evolução da situação mundial” (BRASIL, 1974a, p. 29).

Especificamente com relação à crise energética, há no II PND a consideração de que “o Brasil se coloca em posição intermediária, nos reflexos da crise do petróleo, entre os que pouco dependem das importações, como os Estados Unidos, e os que dela dependem violentamente, como a maioria dos países europeus” (BRASIL, 1974a, p. 27).

Há, entretanto, a ênfase na necessidade de o País ajustar-se às novas circunstâncias, inclusive no acesso “aos centros financeiros, da Europa e dos Estados Unidos, que farão boa parte da reciclagem do dinheiro árabe” (BRASIL, 1974a, p. 27).

Para contornar a dificuldade imposta pela elevação dos preços do petróleo (em um país que à época importava mais de dois terços do petróleo consumido, o qual respondia por 48% da energia total utilizada — ante 3% do carvão mineral, 24% da energia elétrica e os demais 25% da lenha e resíduos vegetais), o II PND estabelece que, no longo prazo, o Brasil deveria produzir internamente o essencial às suas necessidades energéticas (BRASIL, 1974a). Para tanto, no período concernente ao Plano, o País buscaria reduzir sua dependência externa de energia, com a execução de programas de prospecção e produção de petróleo (e elevação da produção interna nos campos já descobertos), intensificação do programa de xisto da Petrobrás, além da prioridade em novas fontes de energia e na limitação, ao mínimo possível, do consumo de petróleo, especialmente nos transportes: “[...] política de preço da gasolina sem qualquer subsídio (o aumento este ano já foi superior a 100%), criação de sistemas de transporte de massa, eletrificação de ferrovias, adição de álcool à gasolina e eliminação de desperdícios” (BRASIL, 1974a, p. 17).

Ao choque do petróleo, o II PND soma a plena utilização da capacidade instalada na indústria como restrição para o desejado crescimento na ordem de 10% ao ano a partir de 1975:

É inegável que, a partir de agora, crescer a 10% com a mesma estrutura de produção e demanda da fase anterior seria difícil e pouco racional. As razões são, principalmente, que já se acha o setor industrial operando a plena capacidade, e em certos ramos superaquecido, e que estamos diante do fato novo, representado pela conjuntura mundial, já focalizada (BRASIL, 1974a, p. 33).

Por isso, as prioridades no campo econômico estão associadas à modernização e expansão da capacidade produtiva do setor privado, em especial com programas de investimento na indústria de transformação e bens básicos, mineração e agroindústria: “A taxa de investimento bruto fixo estará, no período, ao nível de 25% do PIB, o que é consistente com os resultados recentes, de 23%, particularmente tendo em vista o nível

esperado do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos” (BRASIL, 1974, p. 100). Ademais, as projeções de crescimento setorial (TABELA 7), se materializadas, elevariam a participação do setor industrial a 37% do PIB em 1979.

Tabela 7 — Perspectiva de crescimento por setores, até 1979, do II PND

Setores	Taxa média de crescimento esperada (%)
<b>Agropecuária</b>	Na ordem de 7
Lavouras	Entre 6 e 7
Pecuária	Acima de 7
<b>Indústria</b>	Na ordem de 12
Indústria de transformação	Mínimo de 12
<b>Serviços</b>	Entre 9 e 10

Fonte: Brasil (1974a, p. 100).

A política de integração nacional e ocupação territorial, objeto do capítulo V do II PND, é definida em torno de duas preocupações principais: i) melhorar o equilíbrio político-econômico entre as regiões, tanto dentro do Centro-Sul quanto das demais macrorregiões em relação ao Centro-Sul; e ii) a interação entre as políticas demográficas e a utilização econômica do território, em especial a produção agrícola. Assim, o Plano estabelece a ocupação produtiva do Centro-Oeste e da Amazônia, especialmente, por meio do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), do Complexo Mineiro-Metalúrgico da Amazônia Oriental e do Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais. Para tanto, é também defendida a criação e expansão dos corredores de transportes e corredores de exportação, além do aproveitamento do potencial hidrelétrico da região Araguaia-Tocantins (com especial atenção à usina de Tucuruí).

Com relação à distribuição de renda, o Capítulo IV do II PND, que trata das “opções básicas” da estratégia econômica, expressa que há a “decisão de não adiar para quando o País for rico a melhoria da distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-as simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado” (BRASIL, 1974a, p. 48). A estratégia de desenvolvimento social, ao reconhecer que “a estrutura de distribuição de renda é insatisfatória [...]” (BRASIL, 1974a, p. 69), expressa uma fundamental diferença quando comparada à concepção até

então vigente no período militar, isto é, de que o crescimento econômico seria etapa anterior às políticas redistributivas. De maneira categórica, o texto do II PND expressa que “na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de ‘esperar o bolo crescer’” (BRASIL, 1974a, p. 69).

Para tanto, o Plano estabelece como prioridades sociais a educação (sob o ponto de vista quantitativo e qualitativo, notadamente a qualidade de ensino) e o acesso à saúde. Ainda, a política salarial, aliada à política de defesa do consumidor, garantiria, através dos reajustes anuais, a elevação dos salários médios reais. Desse modo, pretendia-se a substancial redução da “pobreza absoluta” e o aumento da renda real de todas as classes, por meio da ampliação de oportunidades, de produtividade e capacidade de geração de renda — “assim se poderá estabelecer uma sociedade em que, econômica e socialmente, as bases se estejam sempre movendo para cima” (BRASIL, 1974a, p. 71).

Para Jorge Chami Batista (1987), a análise das projeções do II PND com relação à distribuição setorial dos investimentos nos setores prioritários demonstra sua coerência com o diagnóstico realizado. Verifica-se na Tabela 8 a prioridade dada ao petróleo e à energia elétrica, bem como a prioridade às indústrias básicas e a intenção de realocar recursos do modal rodoviário para os transportes ferroviário e marítimo<sup>57</sup>.

Tabela 8 — Projeções de investimentos por setor como porcentagem da formação bruta de capital fixo do II PND (em %)

Setor	1970/1974 (efetivo)	1974/1979 (projeções do II PND)
<i>Energia</i>		
Petróleo	1,1	2,0
Carvão e Gás	—	2,4
Eletricidade	7,3	15,0
<i>Indústria</i>	18,6	22,8

<sup>57</sup> A tabela do artigo de Batista (1987, p. 70) contém um erro gráfico em sua construção (omitiu-se um setor). A comparação desta com os indicadores contidos no Quadro VI do II PND (Brasil, 1974, p. 119), porém, permite perceber que a omissão (não deliberada, já que inclui os valores projetados e efetivos) refere-se ao Programa de Construção Naval. A Tabela 8 é apresentada já com as correções necessárias.

Setor	1970/1974 (efetivo)	1974/1979 (projeções do II PND)
<i>Indústrias básicas</i>	10,5	19,3
Metalurgia	2,4	6,8
Equipamentos de transporte	2,4	2,3
Mecânica e Elétrica	2,0	2,7
Química	2,4	4,5
Minerais não-metálicos, Papel e Celulose	2,0	2,0
<i>Outras</i>	8,1	3,5
<i>Transporte</i>		
Programa Ferroviário	2,0	2,1
Programa de Construção Naval	1,1	1,7
Programa Rodoviário	6,2	2,5
Portos	0,7	0,7
Aeroportos	0,6	0,6
Outros	1,0	2,6
<i>Comunicações</i>	3,1	3,8

**Fonte:** Elaborado pelo autor, com dados de Batista (1987, p. 70) e Brasil (1974, p. 119–122).

**Nota:** Baseado nos preços de 1975.

Os objetivos contidos no II PND eram, sem dúvida, ousados. A partir dessas considerações e diagnósticos, em que medida os objetivos do II PND foram efetivamente buscados e atingidos? De que modo as restrições de curto prazo influenciaram na redefinição dos rumos planejados? Essas são algumas das questões que se pretendem avaliar a partir das informações conjunturais — cabe, por isso, um retorno à caracterização da economia no restante do governo Geisel.

### 3.4 1975–1976: A CONDUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA NO PRIMEIRO BIÊNIO DO II PND

Com a promulgação do II PND no final de 1974, a política monetária mais restritiva do primeiro ano do governo Ernesto Geisel daria lugar a um ambicioso desafio, ainda maior do que o dos governos anteriores, e sob uma condição externa muito menos favorável. O governo decidiu não só manter os projetos de investimento estatal que havia herdado de Médici (como a usina hidrelétrica de Itaipu, para o qual o tratado com o

Paraguai estava concluído, à espera da execução, e o projeto de aço da Açominas), mas passou a buscar também a complementação da matriz produtiva brasileira através de volumosos investimentos (SKIDMORE, 1988).

Os resultados do final do ano de 1974 induziram à percepção de crise de estabilização na economia. Conforme José Pedro Macarini (2011), havia a sensação de que a economia mergulharia em recessão após anos de confiança na capacidade de crescimento econômico permanente:

Isso também se refletiu na percepção dos empresários, conforme captada pela Sondagem Conjuntural da FGV: a proporção das respostas considerando a demanda "forte" (superexcitada ao longo de 1973 e primeiro semestre de 1974) reduziu-se para 17% em janeiro e 9% em abril de 1975 (desde 1968 o nível mais baixo registrado nessa época do ano tinha sido 17%) (MACARINI, 2011, p. 40).

Esses fatores somados ajudam a explicar porque, aparentemente, a política anti-inflacionária de curto prazo tenha sido abandonada após os primeiros meses de 1975. Macarini (2011) e Carneiro (1992) observam que no início de 1975 o Banco Central utilizou-se do mecanismo de “refinanciamento compensatório”, ou seja, emprestou divisas aos bancos comerciais com juros nominais muito baixos (6% ao ano sem correção monetária), a prazos de 90 a 150 dias, com o intuito de evitar a retração do crédito, dada a observada queda na preferência por depósitos à vista, esta motivada pela aceleração inflacionária do ano anterior. Além disso,

Nos meses subsequentes, cresceu a assistência financeira do Banco Central às demais instituições financeiras, às voltas com sérios problemas de liquidez oriundos da combinação inflação em alta, incerteza sobre a correção monetária (na oportunidade ocorreu o primeiro "expurgo" oficial) e a prática da carta de recompra, que transformava em moeda ("dinheiro financeiro") títulos privados como as letras de câmbio e os certificados de depósito, ao mesmo tempo em que ensejava ganhos para as instituições (através do diferencial entre a correção estimada e a taxa prefixada na carta de recompra) (MACARINI, 2011, p. 42–43).

Alberto Furuguem (1977) nota que, a partir de 1975, devido a indicadores de produção industrial desfavoráveis, o governo passou a estimular a economia através da expansão da liquidez. Com isso, “não se almejava desempenho brilhante da economia, mas temia-se a recessão e o desemprego” (FURUGUEM, 1977, p. 85). Também por esse

temor, em meados de 1975 o governo Geisel adotou uma medida francamente protecionista: o depósito prévio de 100% sobre o valor de todas as importações (exclusive petróleo) e elevação de tarifas. Desse modo, como afirma João Paulo dos Reis Velloso

[...] tivemos, na verdade, um sistema de taxas múltiplas de câmbio, tanto do lado das exportações como das importações. E, assim, de fato, uma desvalorização real substancial. Não é, pois, de admirar que, a partir de 1975, as exportações tenham crescido bastante e que as importações tenham sido fortemente contidas (VELLOSO, 1998, p.16).

Na avaliação de Celso Lafer (1975), o intuito de promover exportações e substituir importações ressaltava a importância da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE). A Cacex, órgão destinado ao licenciamento de importações e exportações, para Lafer, teria a função primordial de constituir o vínculo “[...] dos anéis burocráticos com as suas conexões na sociedade civil, exprimindo como, no pluralismo limitado de um regime autoritário, se inserem, na máquina do Estado, interesses empresariais” (LAFER, 1975, p. 113). O BNDE, por seu turno, pelo desenvolvimento institucional e pelos recursos de que dispunha (inclusive da poupança compulsória do PIS e do Pasesp<sup>58</sup>, os quais o governo passara a direcionar à sua administração), adquiria redobrada importância e tornava-se a principal fonte nacional para financiamento de longo prazo para os setores público e privado (LAFER, 1975; TAVARES, M., 2010) (TABELA 9)

Tabela 9 — Recursos mobilizados pelo BNDE entre 1974 e 1978

Ano	Recursos do BNDE (Cr\$ milhões)	Variação nominal (%)*	Variação real (%)*
1974	10.930	136,73	76,55
1975	23.584	115,77	66,11
1976	30.345	28,67	-12,30
1977	50.647	66,9	20,89
1978	73.023	44,18	1,89

<sup>58</sup> Contribuições tributárias pagas por pessoas jurídicas com a finalidade de financiar o pagamento de seguro-desemprego e abonos salariais. O Programa de Integração Social (PIS) foi criado pela Lei Complementar n.º 07/1970 com o intuito de integrar os empregados da iniciativa privada com o desenvolvimento da empresa. O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasesp) foi criado pela Lei Complementar n.º 08/1970, com o que União, Estados, Municípios, Distrito Federal e territórios contribuam com um fundo destinado aos servidores públicos (CAIXA, 2015).

**Fonte:** Tavares (2010, p. 165)

**Nota:** \* Deflacionadas pelo IGP-DI.

Além da promoção das exportações e da substituição das importações, interessava ao governo a integração nacional e a ocupação territorial prevista no II PND. Uma importante modificação institucional nesse sentido foi feita logo no princípio de 1975 através de Lei Complementar<sup>59</sup> que visava terminar com a “guerra fiscal” existente entre as unidades federativas (VITAL, 1978). Até então, os estados da federação valiam-se de diversos mecanismos, quase todos baseados em isenções no Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), para que empresas se instalassem ou ampliassem suas atividades no seu território. Conforme explica Sebastião Vital (1978), apesar de o esquema de incentivos ter iniciado no Nordeste já na década de 1960, com o passar do tempo as regiões mais desenvolvidas do País (Centro-Sul), além de contarem com infra-estruturas, em geral, mais propícias ao desenvolvimento de negócios, passaram também a contar com outras formas de fomentar a expansão de plantas produtivas em seus estados — notadamente, a maior capacidade gerencial e financeira para a concessão de incentivos.

Como quase todos os estados começaram a oferecer incentivos, os estados “periféricos” passaram a, cada vez mais, abdicar de receita tributária na tentativa de competir com os estados relativamente mais desenvolvidos. A referida Lei Complementar punha fim às isenções de imposto sobre a circulação de mercadorias concedidas pelos estados e pelo Distrito Federal (BRASIL, 1975a) e, a partir de então, redefinia que as vantagens que seriam oferecidas pelos estados estavam condicionadas ao estudo da Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (Cotepe-ICM) e acertadas no Conselho de Política Fazendária, que era composto pelos secretários de Fazenda dos Estados (VITAL, 1978).

Pelo lado da política de substituição da produção de petróleo e do reforço para a produção em território nacional, um dos pilares do II PND, o ano de 1975 foi marcado pelo anúncio por parte do ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki, da descoberta de petróleo no litoral norte do Rio de Janeiro, pelos anúncios do Acordo Nuclear Brasil-

---

<sup>59</sup> Lei Complementar n.º 24/1975.

Alemanha e do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), pela política de subsídios para o aproveitamento de sobras de carvão para substituir o óleo combustível, além da intensificação dos investimentos da Petrobrás (anunciados em 1974) e da abertura à prospecção de petróleo no Brasil por empresas estrangeiras por meio de contratos de risco (CASTRO, A., 1982).

O Acordo Nuclear Brasil–Alemanha<sup>60</sup> necessita uma breve volta no tempo para que seja contextualizado. Ainda no governo Médici, em 1971, o Brasil havia adquirido um reator nuclear da empresa norte-americana Westinghouse destinado à construção da usina de Angra I, para o que havia necessidade de fornecimento de urânio enriquecido por parte dos EUA, embora sem transferência tecnológica. Em 1974, a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos suspendeu o fornecimento de urânio para diversos países, inclusive o Brasil, com o qual as relações já estavam estremeçadas, no campo das relações internacionais, pelo reconhecimento do governo brasileiro da independência de Angola<sup>61</sup> (sob regime comunista) e do reatamento das relações diplomáticas com a China<sup>62</sup> (SOUZA, F. F., 2008). Com a usina de Angra I em processo de implantação, a ausência de fornecimento forçou o Brasil a buscar alternativas — desta vez, com a exigência de transferência tecnológica completa e definitiva do enriquecimento de urânio, minério com grandes reservas no País (SOUZA, F. F., 2008). Assim, o acordo com a

---

<sup>60</sup> O Acordo foi concluído em Bonn, na Alemanha, em 27 de junho de 1975 e promulgado no Brasil em 1º de dezembro do mesmo ano como decreto.

<sup>61</sup> O reconhecimento brasileiro de Angola, em regime de inspiração marxista-leninista, foi defendido posteriormente por Geisel nos seguintes termos: “Já se sabia [da existência de tropas cubanas em Angola]. Mas havia outros interesses. Em primeiro lugar, tratava-se de uma fronteira marítima nossa e, em segundo lugar, os angolanos falam português, a nossa língua. Já disse que éramos a favor das colônias portuguesas que se emancipavam de Portugal. Achávamos que o nosso apoio a Portugal nesse terreno tinha que mudar, inclusive porque somos anticolonialistas. Reconhecemos todos os países da costa oeste, e na costa leste, Moçambique. *E o importante é que em Angola há petróleo!* Presentemente [meados da década de 1990] estamos explorando petróleo no mar, em Angola, por intermédio da Braspetro, associada a outras empresas” (GEISEL, apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 344–345, grifo nosso).

<sup>62</sup> Sobre o reatamento com a China, Geisel expressaria: “Eram razões estritamente comerciais. Mas a China também se portava em relação a nós, em outras áreas, como um país amistoso. E a mesma distensão que procurávamos fazer no ambiente interno também queríamos fazer no exterior. O reatamento das relações estava de acordo com o pragmatismo responsável” (GEISEL, apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 339).

República Federal da Alemanha, único país disposto a transferir integralmente a tecnologia do ciclo atômico, através da empresa Kraftwerk Union (KWU), surgiu como alternativa<sup>63</sup> (SOUZA, F. F., 2008). Em suma, o Acordo previa a construção de oito usinas nucleares no Brasil, além da implantação no País de uma empresa teuto-brasileira para fabricação de combustível e componentes para os reatores (COSTA, 2015).

A abertura da prospecção às companhias estrangeiras foi uma polêmica medida que permitiu que, por meio de contratos de risco com a Petrobrás, empresas multinacionais investissem na exploração de petróleo (sem contrapartida caso não houvesse petróleo na área pesquisada, mas com remuneração em dinheiro proporcional à produção dos campos descobertos e desenvolvidos por elas) (SANTOS; AVELLAR, 2012). A possibilidade aberta às empresas estrangeiras gerou críticas por parte da oposição e dos próprios militares, que a viam como quebra do monopólio brasileiro de petróleo, mesmo que à Petrobrás coubesse a propriedade das reservas encontradas, a supervisão dos serviços e a exclusividade da execução das atividades de todas as etapas de produção (SANTOS; AVELLAR, 2012). Conforme Ricardo Santos e Ana Paula de Avellar, “com os novos contratos, Geisel esperava aumentar a produção nacional, reduzindo a dependência e por consequência as importações do produto cujos preços haviam disparado” (SANTOS; AVELLAR, 2012, p. 11)<sup>64</sup>.

O Programa Nacional do Álcool, criado em 14 de novembro de 1975, tinha como principal intuito a expansão no curto prazo da produção de álcool anidro a partir de

---

<sup>63</sup> O Acordo estremeceu as já conturbadas relações estratégicas com os EUA, que se posicionaram abertamente contra o mesmo, sob a alegação de contenção do risco de proliferação nuclear (para o que contribuía o fato de o Brasil não ser signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares) — o que encobria seus interesses comerciais e estratégicos. Posteriormente, em 1976, um memorando de entendimento entre as chancelarias dos dois países atenuaria as divergências (COSTA, 2015; SOUZA, F. F., 2008).

<sup>64</sup> Sobre essa decisão, Geisel aponta sua contrariedade com a medida e a justifica: “Quando a situação do nosso suprimento foi ficando mais grave devido à exagerada multiplicação dos preços, e vendo que a resposta que a Petrobrás vinha obtendo não era muito promissora a curto prazo, pelo menos em nível que correspondesse às necessidades do Brasil, Veloso e outros fizeram a sugestão de abrir o Brasil aos contratos de risco. Eu relutei muito. Não era muito favorável, mas acabei concordando e fui à televisão anunciar a decisão de autorizar esse tipo de contrato. [...] Relutei em aceitar [os contratos de risco] porque eu era favorável ao monopólio, achava que a Petrobrás devia tomar conta de todo o problema do petróleo. Tive que aceitar, contudo, em face da emergência que o país atravessava (GEISEL, apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 307—308).

cana-de-açúcar, mandioca ou outros insumos, e sua viabilização para a mistura com a gasolina como combustível automotivo, além de servir como matéria-prima para a indústria química (BRASIL, 1975b). Com isso, o Proálcool destinava-se também ao enfrentamento do desequilíbrio do balanço de pagamentos e era considerado uma das frentes para dirimir os efeitos da crise do petróleo.

Se as políticas energéticas avançavam no sentido estabelecido pelo II PND, os indicadores de crescimento industrial, porém, não iam ao encontro das expectativas do governo. Devido a isso, Alberto Furuguem (1977) compreende que “a perpetuação de índices pouco expressivos para expansão da indústria de transformação animava as autoridades a praticar grande liberalidade creditícia, pelo menos até o mês de setembro [de 1975]” (p. 85). A tentativa de reverter a grande liberalidade de crédito existente até então culminou, já em outubro, na “crise do *open*”<sup>65</sup>, o que tornou o resultado líquido do ano ainda mais expansivo (TABELA 10), pois “[...] a superação da crise exigiu do Banco Central suprimento adicional de recursos ao sistema financeiro” (FURUGUEM, 1977, p. 85).

Tabela 10 — Inflação e expansão da oferta de moeda em 1975

	<b>IGP-DI (%)</b>	<b>IGP-DI (%) (acumulado no ano)</b>	<b>Expansão monetária (M1) (%)</b>	<b>Expansão monetária (M1) (% — acumulado no ano)</b>
jan.	2,23	2,23	-7,12%	-7,12%
fev.	2,27	4,55	0,32%	-6,82%
mar.	1,57	6,19	3,81%	-3,28%
abr.	1,79	8,09	2,21%	-1,14%
maio	2,13	10,40	4,82%	3,62%
jun.	2,22	12,85	6,66%	10,53%
jul.	2,11	15,23	-0,59%	9,87%

<sup>65</sup> A “crise do *open*” do final de 1975 caracterizou-se pelo fato de que até então qualquer instituição financeira podia captar recursos no mercado aberto com alavancagem irrestrita, já que não havia controle por parte do Banco Central. Assim, as instituições financeiras captavam recursos oferecendo baixos rendimentos e aplicavam em títulos públicos (como títulos cambiais, ORTNs e LTNs) que proporcionavam alta lucratividade. Por outro lado, esse quadro acarretava excessiva liquidez na economia, uma vez que as instituições financeiras revendiam suas carteiras aos clientes e não estavam sujeitas a nenhum tipo de limitação quantitativa. Para uma descrição detalhada, ver Barros (1993).

	<b>IGP-DI</b> (%)	<b>IGP-DI (%)</b> (acumulado no ano)	<b>Expansão monetária</b> (M1) (%)	<b>Expansão monetária (M1)</b> (% — acumulado no ano)
ago.	2,79	18,44	6,65%	17,18%
set.	2,31	21,18	2,26%	19,82%
out.	2,25	23,90	1,31%	21,39%
nov.	2,15	26,57	8,36%	31,54%
dez.	2,18	29,33	9,12%	43,54%

**Fonte:** elaborado pelo autor, com dados de Ipeadata (2015).

Dessa forma, o ritmo de crescimento dos meios de pagamento no conceito restrito (M1) foi superior a 40%, o que ultrapassou fortemente o fixado no orçamento monetário (30%), mesmo com a redução das reservas internacionais (TABELA 11), e transformou 1975 em um ano de desfiguração do aludido controle da demanda do ano anterior. Na avaliação de Dionísio Dias Carneiro (1992, p. 304), “a incapacidade política do Governo Geisel de manter a política anti-inflacionária em 1975 foi decisiva para a definição dos rumos da política econômica de curto e de longo prazo”.

Tabela 11 — Reservas internacionais (US\$ milhões) em 1974 e 1975

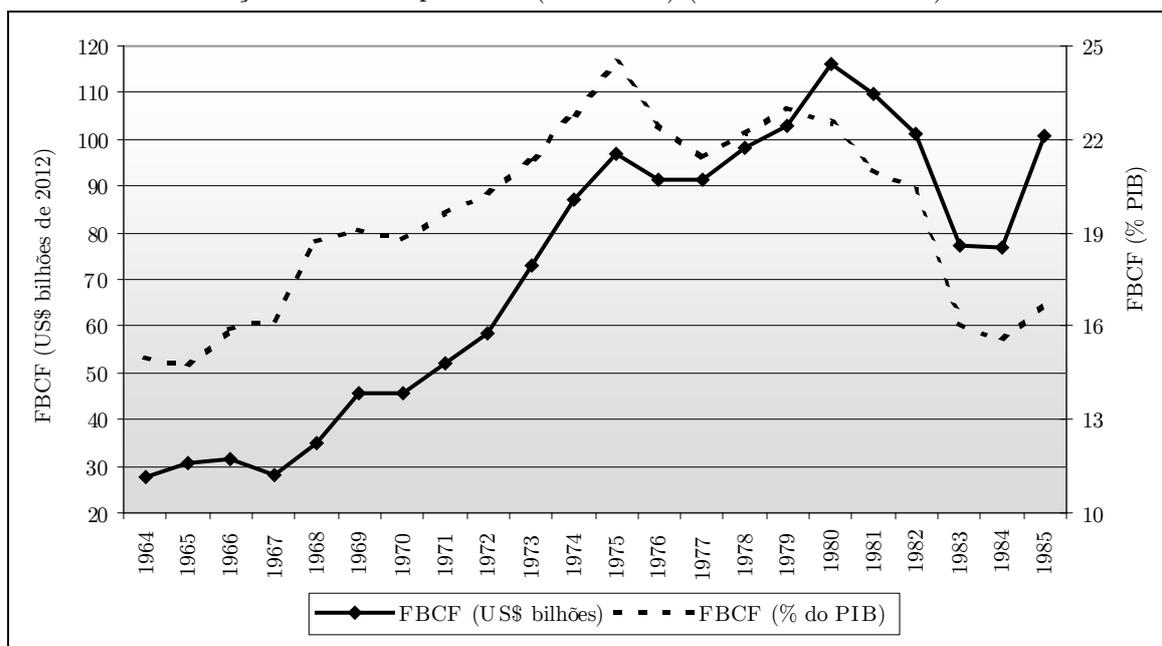
	<b>1974</b>		<b>1975</b>
jan.	5.909	jan.	4.990
fev.	6.098	fev.	4.824
mar.	6.536	mar.	4.497
abr.	6.528	abr.	4.311
maio	6.338	maio	4.193
jun.	6.516	jun.	3.797
jul.	6.260	jul.	3.754
ago.	6.182	ago.	3.891
set.	5.751	set.	3.773
out.	5.576	out.	3.690
nov.	5.295	nov.	3.679
dez.	5.269	dez.	4.040

**Fonte:** Ipeadata (2015).

A aceleração da expansão monetária no período entre março e dezembro contribuiu para o recrudescimento da inflação, mas também para o início da recuperação das taxas de expansão da produção industrial no final de 1975 (FURUGUEM, 1977).

Ainda assim, ao final do ano, o PIB cresceu 5,2% e o produto industrial se expandiu em apenas 3,8% em relação a 1974, resultados muito aquém dos pretendidos, apesar do recorde histórico da taxa de investimento, com formação bruta de capital fixo (FBCF) de 24,4% do PIB (GRÁFICO 2).

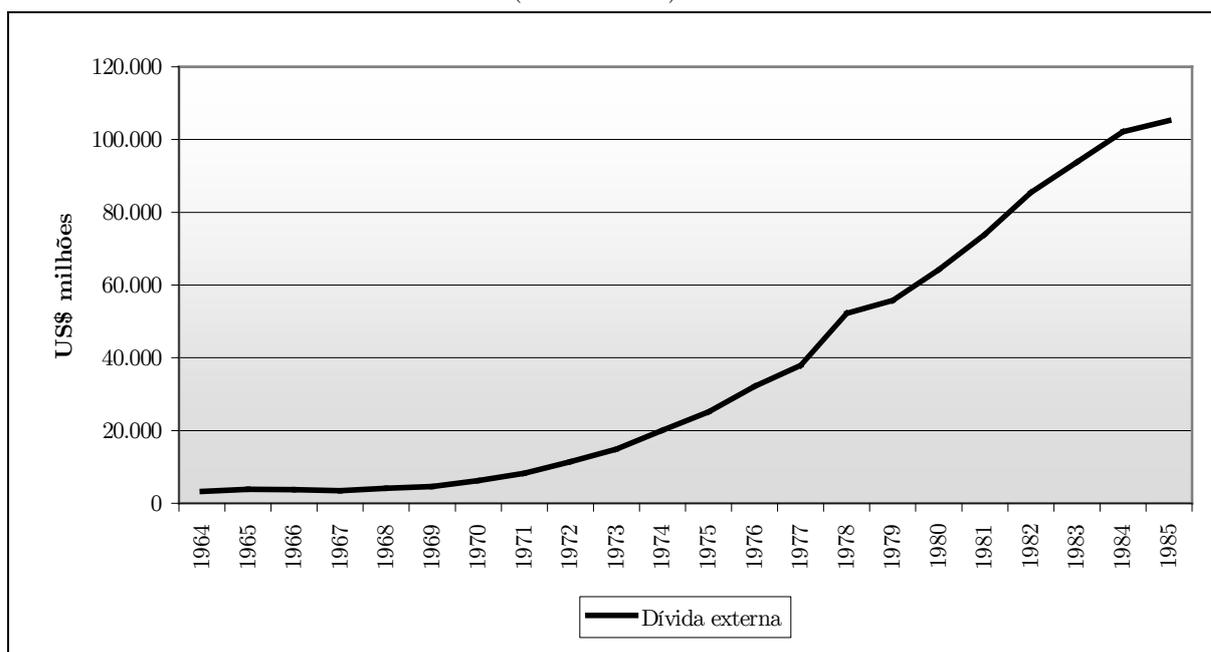
Gráfico 2 — Formação bruta de capital fixo (1964–1985) (US\$ bilhões de 2012)



**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de dados de Abreu (1992) para FBCF (% PIB) e The World Bank (2015) (série NE.GDI.TOTL.KD) para série FBCF (US\$ bilhões). **Nota:** FBCF em dólares de 2012 (série deflacionada pelo deflator implícito do PIB dos EUA).

Em janeiro de 1976, foi aprovado o orçamento monetário a ser executado ao longo do ano. Nas palavras de Dionísio Dias Carneiro, “com o fiasco que representou para a política de estabilização o descontrole monetário do final de 1975, o ano de 1976 iniciou-se com nova tentativa do governo de sinalizar sua insatisfação com o retorno às altas taxas de inflação” (1992, p. 306). Para Furuguem (1977, p. 85), “tornava-se, então, imperativo em 1976 estreitar a níveis mais aceitáveis o déficit da nossa balança comercial e de transações correntes, mesmo que o preço fosse a desaceleração do ritmo do crescimento da economia”. A taxa de expansão pretendida para o saldo dos meios de pagamento, de 25%, sinalizava um ano de austeridade monetária para fazer face ao recrudescimento da inflação, à escalada dos preços do petróleo no mercado internacional e ao aumento da dívida externa resultante da manutenção da alta taxa de investimentos (GRÁFICO 3).

Gráfico 3 — Dívida externa — 1964–1985 (US\$ milhões)



Fonte: Ipeadata (2015)

No rastro da desaceleração econômica de 1975, sobrevieram manifestações empresarias que viam no II PND sinais de estatização da economia. A “rebelião empresarial”, como definido por Carlos Lessa, foi especialmente elaborada por uma série de reportagens, entre fevereiro e março de 1976, do jornal O Estado de São Paulo intitulada “Os caminhos da estatização” e pela revista Visão (em especial, a edição de 19 de abril daquele ano). De acordo com essas publicações, o Estado brasileiro estaria se ocupando de setores que, *a priori*, deveriam pertencer ao setor privado<sup>66</sup>.

De fato, conforme mostra Jennifer Hermann (2011b), tanto os investimentos das estatais quanto a participação do governo na FBCF expandem-se no período Geisel (TABELA 12). Nota-se, em particular, que o crescimento do setor público na composição da formação bruta de capital fixo é diretamente relacionado ao crescimento das estatais nesse indicador, uma vez que a participação do investimento direto do governo se reduz.

<sup>66</sup> Lessa (1978) realiza um amplo levantamento desse movimento empresarial.

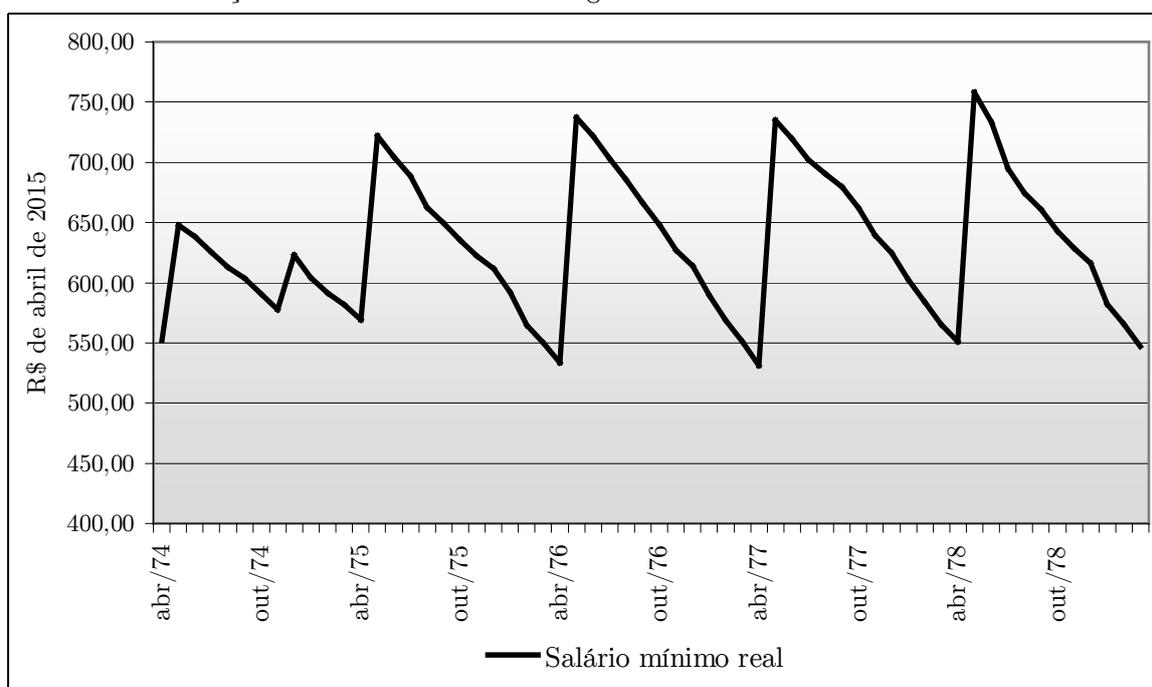
Tabela 12 — Indicadores de investimento — médias por período (1970–1984)

Ano	Bens de capital importados/ FBCF	FBCF (% do PIB)	Composição			
			Setor privado (%)	Total (%)	Setor público	
					Governo (%)	Estatais (%)
1970	11,2	18,8	61,3	38,7	23,5	15,1
1971–73	12,3	20,2	67,2	32,8	19,6	13,2
1974–78	8,1	22,3	59,8	40,2	16,4	23,8
1979–80	4,8	23,5	71,2	28,8	10,2	18,5
1981–83	2,5	22,4	69,7	30,3	10,4	20,0
1984	3,2	18,9	72,9	27,1	10,7	16,4

Fonte: Hermann (2011b, p. 83).

Quanto aos trabalhadores, como consequência da elevação da inflação no final de 1975 e início de 1976, em maio o governo reajustou os salários e, nisso, atendeu à fórmula que corrigia o salário mínimo em escala maior do que a inflação observada desde o último reajuste (GRÁFICO 4). A decisão sobre a taxa percentual de reajuste salarial constituía-se, pois, o principal instrumento à disposição do poder Executivo em sua função de promotor do desenvolvimento social (SIMONSEN, 1975), com o que o governo recuperou o poder real de compra dos empregados de mais baixa remuneração.

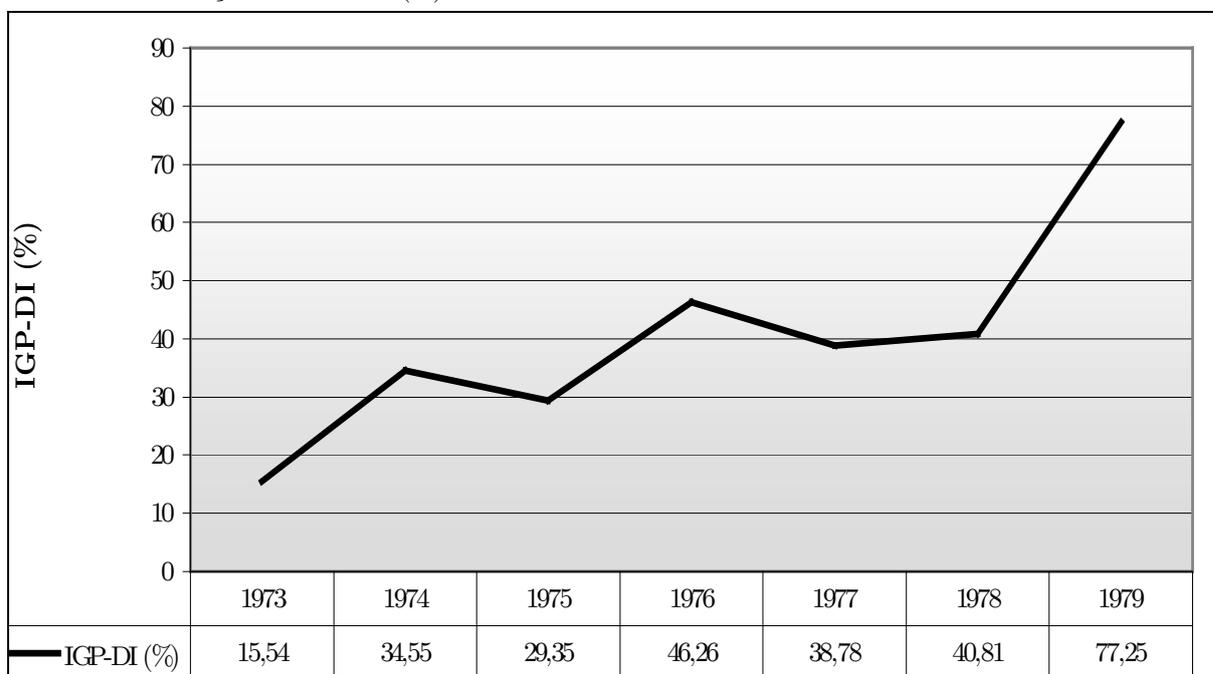
Gráfico 4 — Evolução do salário mínimo real — governo Geisel



Fonte: elaborado pelo autor com dados de Ipeadata (2015) — série Salário mínimo real (R\$/mensal).

Por outro lado, como os reajustes salariais ocorriam em decorrência da aceleração anterior da inflação, o próprio reajuste contribuía para a perpetuação do crescimento dos preços em níveis mais elevados. No entendimento de Furugem (1977, p. 106), a crônica inflação brasileira (GRÁFICO 5) não era impossível de ser eliminada, mas tratava-se de “opção política” por parte do governo. Ademais, a expansão monetária, expansionista a partir de abril, por coincidência ou não com a “rebelião empresarial”, finalizou o ano bastante além dos 25% programados no orçamento, especialmente pelo aumento da oferta de moeda em dezembro (TABELA 13).

Gráfico 5 — Inflação — IGP-DI (%) — entre 1973 e 1979



Fonte: elaborado pelo autor, com dados de Ipeadata (2015).

Tabela 13 — Inflação e expansão da oferta de moeda em 1976

	IGP-DI (%)	IGP-DI (%) (acumulado no ano)	Expansão monetária (M1) (%)	Expansão monetária (M1) (%) — acumulado no ano
jan.	3,09	3,09	-5,72%	-5,72%
fev.	4,15	7,37	1,81%	-4,01%
mar.	3,69	11,33	1,42%	-2,65%
abr.	3,76	15,52	3,12%	0,39%
maio	3,41	19,46	3,79%	4,19%
jun.	2,67	22,64	9,06%	13,64%
jul.	3,81	27,32	-0,99%	12,52%

	<b>IGP-DI</b> (%)	<b>IGP-DI (%)</b> (acumulado no ano)	<b>Expansão monetária</b> (M1) (%)	<b>Expansão monetária (M1)</b> (% — acumulado no ano)
ago.	4,10	32,54	0,12%	12,65%
set.	3,43	37,08	2,67%	15,66%
out.	2,36	40,32	4,47%	20,84%
nov.	1,90	42,98	4,03%	25,70%
dez.	2,30	46,27	9,97%	38,23%

**Fonte:** elaborado pelo autor, com dados de Ipeadata (2015).

O final de 1976, contudo, reservou também surpresas positivas com relação aos resultados da produção industrial e do crescimento do PIB, que crescera 9,8%. O ritmo da atividade econômica estava, pois, também sujeito às vicissitudes da política econômica, como exemplificado pelo ritmo de crescimento da indústria de transformação, que em 1976 foi o maior de todo o período Geisel, comparável inclusive à média do “milagre” (TABELA 14).

Tabela 14 — Crescimento do PIB (%) — Indústria de transformação — períodos selecionados

<b>1964–1967</b> (média)	<b>1968–1973</b> (média)	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1974–1979</b> (média)	<b>1980–1985</b> (média)
3,55	13,29	7,75	3,81	12,12	2,27	6,11	6,86	6,49	1,20

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de dados de Ipeadata (2015) — série PIB — indústria — transformação — var. real — ref. 2000

Seria difícil, no entanto, manter esses resultados e a fase expansiva logo daria lugar a uma nova tentativa de inflexão na política monetária, desta vez também com a revisão da política fiscal. Regis Bonelli e Pedro Malan (1976) alertavam sobre os limites existentes no processo de substituição de importações de bens de capital em uma conjuntura de desaceleração industrial, deterioração dos termos de intercâmbio e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Em dois despachos, em outubro e novembro de 1976, o ministro Mario Henrique Simonsen expressara sua avaliação sobre os resultados até então obtidos pelo II PND, em reuniões que estabeleceriam as diretrizes para a condução da política econômica em 1977.

A transcrição de parte do documento secreto de 6 de setembro de 1976, embora longa, é altamente reveladora:

*A amplitude dos objetivos estabelecidos, combinada com a proposta abertura política, iria evidentemente exigir uma solução de compromisso, já que há inúmeros aspectos conflitantes entre crescimento a curto prazo, combate à inflação e ajuste do balanço de pagamentos, entre sustentação de alto ritmo de investimentos e melhoria da distribuição de renda, etc. Cabe analisar se os resultados até agora obtidos efetivamente caracterizam uma solução de compromisso ou se simplesmente retratam uma congestão de objetivos. Infelizmente, a explosão inflacionária de 1976 e o ajuste extremamente lento do balanço de pagamentos (não obstante a recente melhoria das reservas externas) confirmam esta última hipótese. Combater a inflação tornou-se a prioridade número um da política econômica. Mais ainda, tendo em vista os índices inflacionários dos últimos doze meses, na faixa de 40 a 45% anuais, torna-se impossível pensar num gradualismo suave, como o que foi aplicado na economia brasileira a partir de 1967. É necessário voltar à técnica do semi-choque aplicada durante o Governo Castello Branco, aceitando todos os ônus políticos inerentes a essa técnica. O ajuste do balanço de pagamentos, por seu turno, precisa ser conseguido com rapidez muito maior do que o que até agora vem sendo realizado. Os objetivos de combate rápido à inflação e de equilíbrio do balanço de pagamentos podem ser conciliados, já que têm como única área de conflito o ritmo das desvalorizações cambiais [...]. Torna-se indispensável, todavia, uma profunda revisão de todos os objetivos e prioridades da atual política econômica. (SIMONSEN, 1976c, p. 2, grifos nossos).*

No mesmo documento, Simonsen (1976c) expressa a necessidade de um “[...] corte drástico dos programas de investimentos previstos no II PND. [...] É importante que esse processo de indução se transforme num programa concreto de revisão dos investimentos, e não apenas num sistema de atrasos generalizados de obras” (p. 27). Ainda, é reconhecido que parte dos investimentos, como a Ferrovia do Aço<sup>67</sup>, não escaparia de um grande atraso, embora fosse enfatizado que “deve-se reconhecer que há programas que não podem sofrer atrasos (como o siderúrgico e, em parte, o de energia elétrica” (p. 27) e que “os programas de investimentos devem ser redimensionados para um crescimento econômico inferior a 10% ao ano” (p. 27).

A esse respeito, anos depois, Velloso relataria:

Em setembro de 76, o ministro Mario Henrique Simonsen escreveu uma nota ao presidente, dizendo que o país estava crescendo demais e, em consequência, tanto a inflação como o balanço de pagamentos se

---

<sup>67</sup> A Ferrovia do Aço ligaria Belo Horizonte a Volta Redonda, com ramificação para São Paulo, e teria a função de escoar a produção do minério de ferro. Anunciada por Médici em maio de 1973, suas obras iniciaram em outubro de 1974, com custo estimado de mais de US\$ 1 bilhão. Ficou conhecida como “Ferrovia dos Mil Dias”, em decorrência do prazo inicialmente estabelecido (e não cumprido) para sua inauguração (GEISEL, apud D’ARAUJO; CASTRO, 1997; GORNI, 2003).

encontravam fora de controle. E propôs uma contenção monetária e fiscal, inclusive no tocante ao programa de investimentos públicos. Respondi estar de acordo com o diagnóstico e a solução proposta, desde que os setores prioritários do II PND (petróleo, energia elétrica, insumos básicos) fossem excetuados dos cortes. O Simonsen concordou e nós apresentamos uma proposta conjunta de plano de ação para 1977, que o presidente aprovou (sem afetar os investimentos prioritários do plano) (VELLOSO, 1998, p. 138).

Em outubro, o documento do despacho do ministro da Fazenda intitulado “Subsídios à programação para 1977” analisa em retrospecto a orientação do II PND para a política econômica do governo e, taxativamente, rememora que “nunca se pensou em manter os 10% ao ano” (SIMONSEN, 1976b, p. 8) e atribui as metas de crescimento da renda à formação de expectativas dentro da economia: “A existência de um indicador implícito de crescimento médio de 10% [...] foi, em particular, para garantir 10% em 1974. Se tivéssemos falado em perspectiva de 8%, ou 6%, para o futuro, não haveríamos realizado os quase 10% de 1974” (SIMONSEN, 1976b, p. 8). Em discurso no mesmo mês, o ministro da Seplan mostrar-se-ia alinhado à alteração de rumos proposta por Simonsen ao manifestar a necessidade de se desacelerar a economia para conter a inflação e anunciar “não ser correto dizer que o governo vem programando seus investimentos na base de um crescimento do PIB a 10% ao ano” (VELLOSO, 1976<sup>68</sup> apud CARNEIRO, 1990, p. 307). Eram indícios críveis de que, no mínimo, se reservava para 1977 uma reavaliação das políticas fiscais.

### 3.5 1977–1979: A POLÍTICA *STOP AND GO* NO CREPÚSCULO DO II PND

Os dois últimos anos da administração de Ernesto Geisel foram marcados pelas políticas de curto prazo direcionadas à contenção da demanda e dos preços administrados pelo governo, alinhadas às diretrizes de Simonsen (1976b). Paralelamente, apesar de o imediatismo ser a preocupação principal, havia a necessidade de manter o nível de emprego e de prosseguir com a adaptação estrutural da economia brasileira à crise do petróleo (SIMONSEN, 1976b).

---

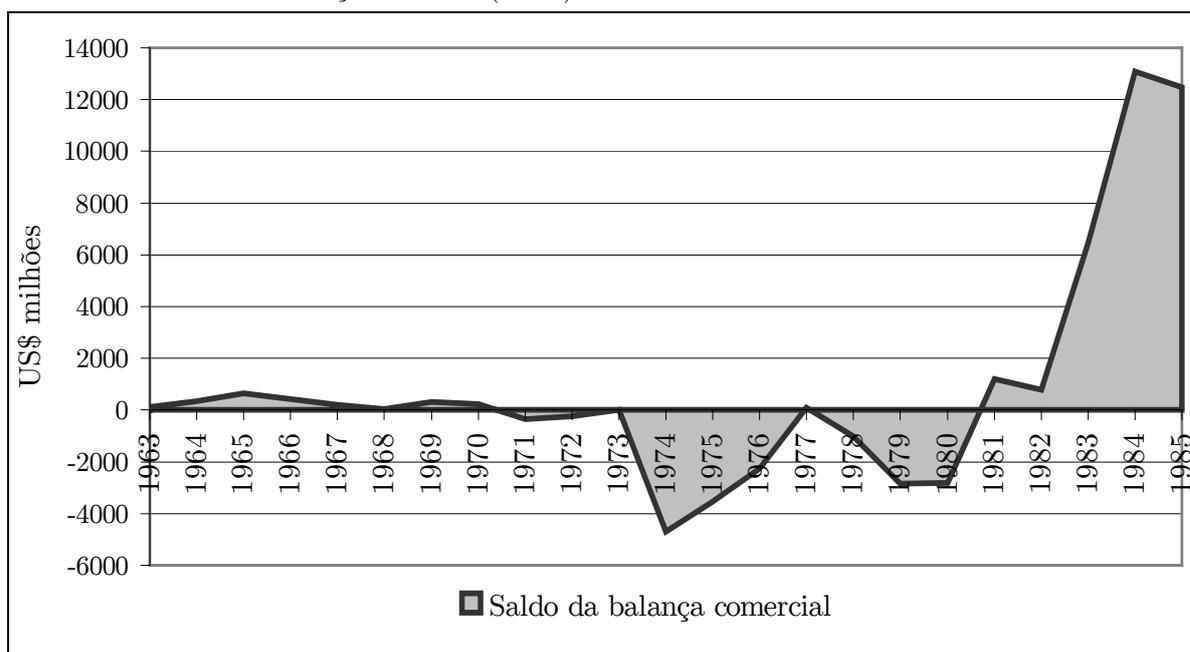
<sup>68</sup> Discurso na Escola de Guerra Naval, 22 de outubro de 1976.

Os objetivos a serem perseguidos para 1977 eram: a redução do déficit comercial a, no máximo, US\$ 500 milhões; a redução da inflação a um nível entre 25% e 30%; e, com relação ao crescimento econômico, aquilo que fosse possível (evitando-se gerar desemprego) (SIMONSEN, 1976b). Com isso, o ano de 1977 foi marcado por “[...] uma política monetária mais restritiva, com desaceleração dos meios de pagamentos e dos empréstimos ao setor privado, além da fixação de uma taxa de juros básica positiva em termos reais para o sistema financeiro pela primeira vez desde 1971” (CARNEIRO, 1992, p. 307). Dionísio Dias Carneiro, ainda, pondera que as medidas de austeridade, com a aproximação do final do governo Geisel e das definições quanto à sucessão presidencial, criaram oposições políticas mais gerais dentro do próprio regime, “[...] como o que culminou com o afastamento dramático do ministro do Exército” (CARNEIRO, 1992, p. 308).

Ainda assim, existia nos anos de 1977 e 1978 a esperança de que o “ajustamento à brasileira” do balanço de pagamentos à crise do petróleo estivesse praticamente completado (BACHA; MALAN, 1988). Edmar Bacha e Pedro Malan (1988) arrolam alguns argumentos que autorizavam essa interpretação (embora, em sua visão, demasiado otimista):

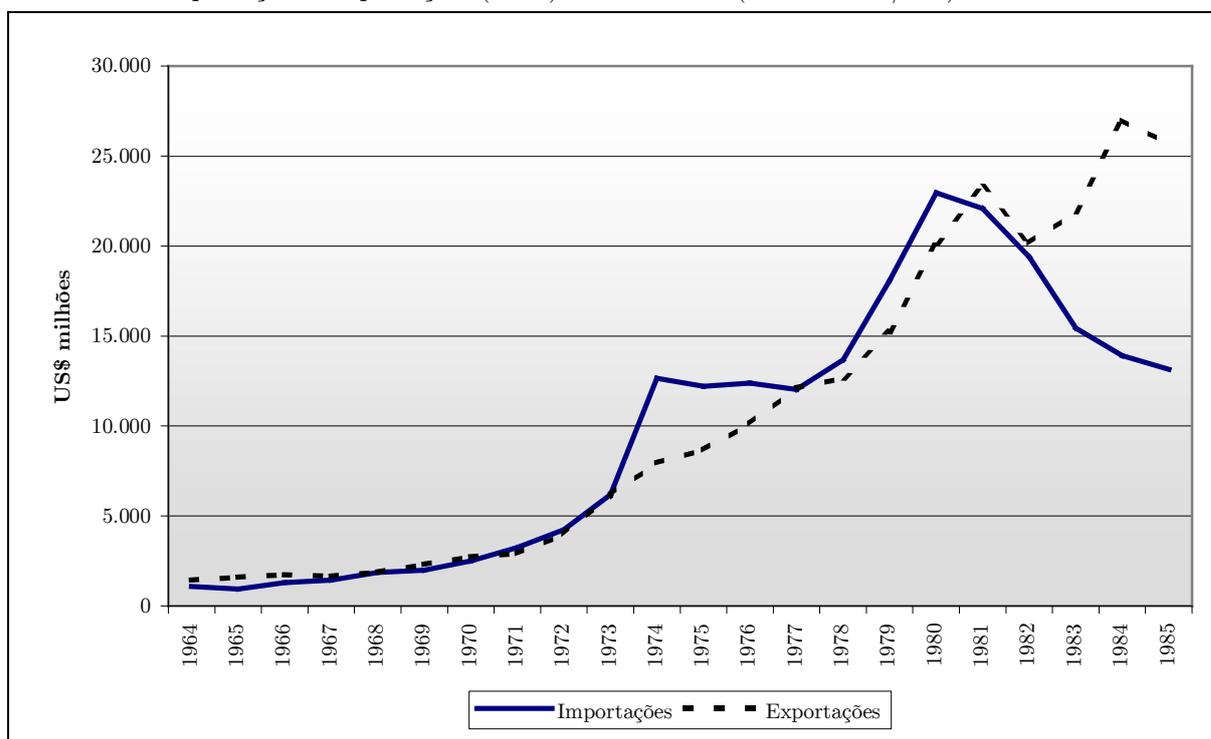
- a) o déficit comercial (que fora de US\$ 4,7 bilhões em 1974) havia sido eliminado em 1977 (GRÁFICO 6);
- b) o déficit em conta corrente reduzira-se de US\$ 7,1 bilhões em 1974 para US\$ 4 bilhões em 1977;
- c) as importações, que haviam crescido mais de 100% de 1973 para 1974, mantinham-se estáveis em cerca US\$ 12 bilhões até 1977;
- d) as exportações, por outro lado, praticamente dobraram, passando de de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$ 12,1 bilhões em 1977 (GRÁFICO 7);
- e) a economia crescia a uma taxa igual à média histórica do pós-guerra, em cerca de 7% ao ano (TABELA 15); e
- f) a inflação encontrava-se em nível alto, mas estável, entre 35% e 40%.

Gráfico 6 — Saldo da balança comercial (anual) — 1963–1985



**Fonte:** elaborado pelo autor, com dados de Banco Central do Brasil (2015), série 2302

Gráfico 7 — Importações e exportações (FOB) — 1964–1985 (US\$ milhões/ano)



**Fonte:** Ipeadata (2015)

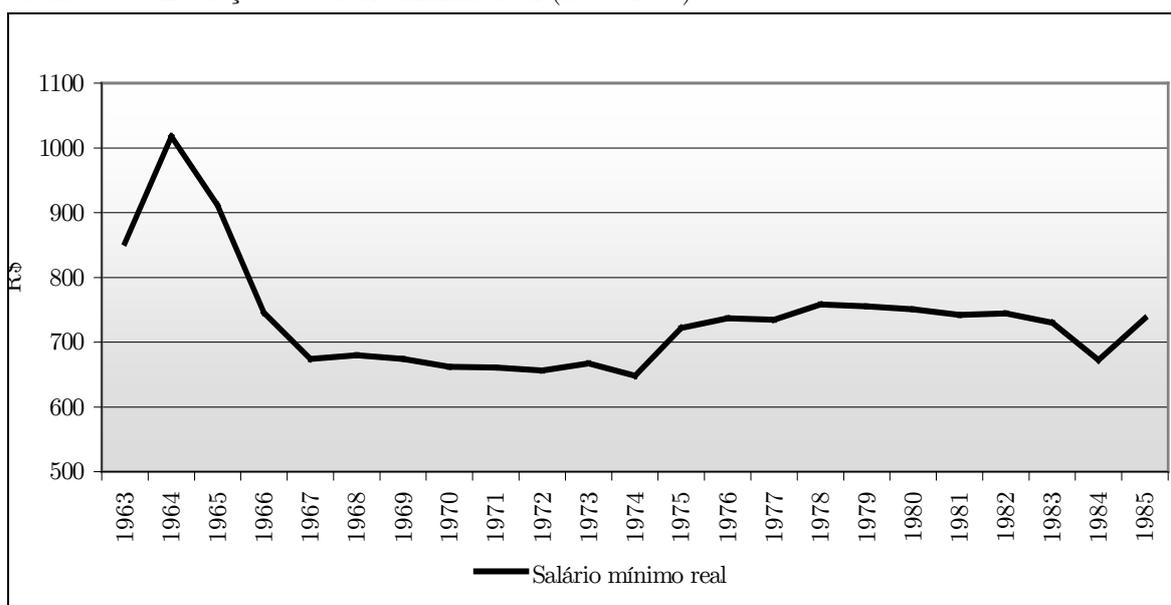
Tabela 15 — Crescimento do PIB (%) — setores — períodos selecionados

	PIB (var. %)	Produto industrial (var. %)	Produto agrícola (var. %)	Produto do setor serviços (var. %)
1971–1973 (média)	12,46	14,35	3,97	13,09
1974	9,0	8,49	1,30	10,58
1975	5,2	4,90	6,64	5,04
1976	9,8	11,74	2,44	11,57
1977	4,6	3,14	12,11	5,02
1978	4,8	6,44	-2,68	6,16
1979	7,2	6,80	4,70	7,75
1974–1979 (média)	6,76	6,92	4,09	7,68
1980–1985 (média)	3,06	1,51	4,84	3,42

**Fonte:** elaborado pelo autor com dados de Ipeadata (2015) — séries: PIB — indústria — var. real — ref. 2000, PIB — agropecuária — var. real — ref. 2000, PIB — serviços — var. real — ref. 2000.

Com relação à política salarial, seguiu-se, nos dois últimos anos do governo Geisel, a opção de elevar os salários mínimos reais mantida durante todo o período (GRÁFICO 8) — à época, as estatísticas oficiais do IBGE mostravam que cerca de 60% da população economicamente ativa do País auferia rendimentos médios mensais inferiores a dois salários mínimos (VITAL, 1979)

Gráfico 8 — Evolução do salário mínimo real (1963–1985)

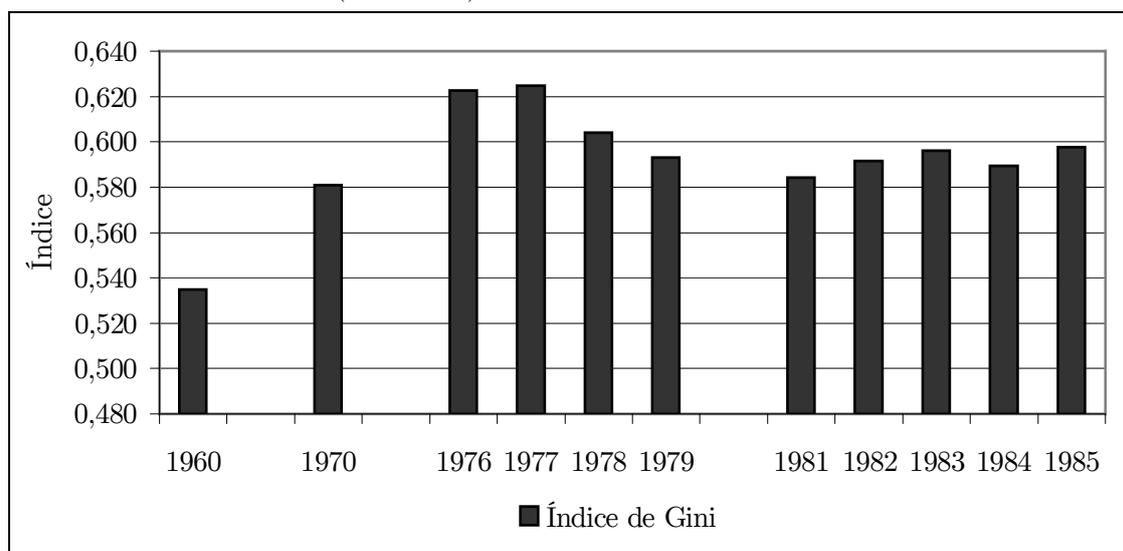


**Fonte:** elaborado pelo autor com dados de Ipeadata (2015) — série salário mínimo real (R\$/mensal)

**Nota:** mês de referência: maio

Os reajustamentos salariais, contudo, mesmo que tenham reavido o poder de compra dos trabalhadores perdido durante o governo Médici, não haviam sido suficientes para suscitar a transferência de renda dos mais ricos para as classes mais necessitadas (VITAL, 1979). Isso ensejava a crítica de que, mesmo com a preocupação em reduzir os desequilíbrios sociais, havia distorções importantes, pois as políticas eram insuficientes para redistribuir a renda conforme pretendido, em especial devido à expansão creditícia (subsidiada e que privilegiava os já ricos) e à tributação altamente regressiva (VITAL, 1979). Embora não possam ser estritamente comparados devido às diferenças metodológicas para a apuração, os dados do Gráfico 9 indicam que i) as críticas ao “milagre econômico” com relação à desigualdade parecem devidas; e ii) verificou-se uma inflexão da tendência no índice de Gini a partir de 1976, embora, mesmo ao final da década, ainda se estivesse distante do observado em 1960.

Gráfico 9 — Índice de Gini (1960–1985)



**Fonte:** 1960: Fishlow (1972) a partir de dados do censo de 1960; 1970: Langoni (1973), a partir de dados do censo de 1970; 1976–1985: Ipeadata (2015), a partir de microdados da PNAD.

O final do governo Geisel ficaria marcado também por uma movimentação inesperada por parte dos trabalhadores. O “novo sindicalismo”, ou “sindicalismo autêntico”, sob a liderança do operário Luiz Inácio Lula da Silva, contundente em sua retórica e em suas pautas, apesar de minoritário (em termos do número de entidades que congregava), tornou-se dominante na definição dos temas e ênfases do movimento

sindical (CRUZ; MARTINS, 1984; ALMEIDA, 1974). Para Maria Hermínia Tavares de Almeida,

Seu lastro social foi um importante estrato da nova classe trabalhadora industrial, multiplicada pela expansão econômica vertiginosa, concentrada em grandes unidades de produção, jovem — e, portanto, sem a memória das derrotas passadas —, pouco escolarizada, mas bem informada, graças à própria difusão dos meios de comunicação de massa (ALMEIDA, 1984, p. 202).

A elevação dos salários mínimos reais havia sido insuficiente para conter as críticas do “novo sindicalismo”, dentre as quais se destacavam a oposição à política de fixação dos reajustes salariais por parte do governo, sendo reivindicada a negociação coletiva de salários entre sindicatos e empregadores sem a interferência e mediação de organismos estatais — o que exigia a restauração do direito irrestrito de greve (ALMEIDA, 1984). Ainda assim, mesmo que no quadro da legislação à época vigente fossem proibidas greves, o governo não utilizou de intervenção policial para conter a greve de 150 mil metalúrgicos do estado de São Paulo em maio de 1978 (GOMES, 2002). Para Almeida, “em 1978 e 1979, o mundo do trabalho brasileiro foi sacudido por uma onda de greves de proporções inéditas no Brasil pós-64” (ALMEIDA, 1984, p. 203).

À convulsão social vivida no País somavam-se as preocupações com o crescimento da dívida externa. Para Dionísio Dias Carneiro (1992), o sucesso da política industrial brasileira esteve amparada em uma variedade de estímulos fiscais, creditícios e cambiais que, ao cabo, teve como consequências a queda da carga tributária líquida e o aumento do endividamento do setor público. De fato, de acordo com Edmar Bacha e Pedro Malan (1988), a dívida externa líquida quintuplicou entre 1973 (quando correspondia a aproximadamente o valor das exportações do ano) e 1978 (quando passou a corresponder por duas vezes e meia o valor das exportações).

No entanto, o ajuste “à brasileira”, conforme Bacha e Malan (1988), havia tornado a economia vulnerável a choques externos em pelo menos duas grandes frentes: i) pela dependência do petróleo, que cresceu em importância na pauta de importações; e ii) pela vulnerabilidade a elevações dos juros internacionais, pelo peso que passaram a ter o

pagamento do déficit em conta corrente<sup>69</sup>. Desse modo, o segundo choque do petróleo, que fez com que o preço do barril do produto passasse de US\$ 12 dólares para US\$ 30 por barril entre o final de 1978 e o início de 1980, e a forte elevação das taxas de juros internacionais davam o panorama das dificuldades que seriam enfrentadas por João Figueiredo ao suceder a Geisel (BACHA; MALAN, 1988).

Para Carneiro (1992), apesar de ter sido tentado um novo ajuste nos primeiros meses da nova administração, o início do governo Figueiredo foi uma continuação da política econômica do governo anterior, sem que se percebesse a gravidade da nova conjuntura:

No momento em que ficou claro ao novo Presidente que caberia a ele fazer o que era desagradável e que Geisel não tinha conseguido fazer apesar de toda sua autoridade, foi fácil ao general Presidente optar por fazer sua própria política, tentando reviver a aura do período Médici, entregando ao ministro Delfim Netto a tarefa de realizar, agora sim, um milagre econômico (CARNEIRO, 1992, p. 309).

As características da nova fase da economia brasileira, marcada pela dívida e pelas restrições a importar dela decorrentes, porém com transformações na estrutura produtiva que possibilitariam saldos comerciais significativos e que tornavam a economia brasileira menos dependente do exterior, eram decorrência direta das medidas tomadas durante o governo Geisel não apenas temporalmente, mas também pela própria magnitude das transformações ocorridas nesse período. A opção pelo crescimento com endividamento (*growth-cum-debt*) ou da fuga para frente (*fuite en avant*) seria, pois, objeto de extenso debate acadêmico, parte dele explorado na próxima seção.

---

<sup>69</sup> Conforme os dados de Bacha e Malan, “[...] tão séria quanto o problema real colocado pela dependência do petróleo, era a crescente vulnerabilidade a elevações das taxas internacionais de juros, que passaram a regular quase 70% da dívida externa bruta brasileira de longo e médio prazos de 43,5 bilhões de dólares ao final de 1978 (dos quais 29,5 bilhões correspondiam a empréstimos em moeda). Em decorrência disso, os pagamentos líquidos de juros passaram a representar, em 1977—78, quase metade do déficit brasileiro em conta corrente” (BACHA; MALAN, 1988, p. 208).

### 3.6 AVALIAÇÕES SOBRE O II PND E A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO GEISEL

Há vasta literatura destinada à descrição e interpretação das diretrizes do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Nesta seção, apresentam-se as contribuições críticas de alguns dos mais influentes trabalhos, alguns já clássicos, sobre o período. Antes, porém, é útil a exposição dos principais resultados obtidos pelo governo Geisel no âmbito dos objetivos do II PND, em especial os referentes aos setores prioritários (bens de capital, insumos básicos e produção de energia, além de transportes e comunicações), mesmo que o texto do Plano sugira que os mesmos sejam vistos como meramente ilustrativos.

A perspectiva de crescimento e a taxa média efetiva por setores da economia consta na Tabela 16. Nela, percebe-se que o desempenho econômico setorial indicado no II PND não foi atingido e, no caso do setor industrial, ficou bastante abaixo do pretendido (como, aliás, se poderia intuir dado o do crescimento agressivo colocado como perspectiva).

Tabela 16 — Taxa de crescimento média esperada por setores do II PND e taxa média efetiva

Setores	Taxa média de crescimento esperada (%)	Média efetiva 1975–1979(%)
<b>Agropecuária</b>	Na ordem de 7	6,2
<b>Indústria</b>	Na ordem de 12	6,6
Indústria de transformação	Mínimo de 12	6,24
<b>Serviços</b>	Entre 9 e 10	7,1

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir de dados de Brasil (1974a, p. 100) e Ipeadata (2015) — séries: PIB — indústria — var. real — ref. 2000, PIB — agropecuária — var. real — ref. 2000, PIB — serviços — var. real — ref. 2000. PIB — indústria — transformação — var. real — ref. 2000

A Tabela 17 abaixo apresenta o resumo dos indicadores gerais contidos no II PND para a economia brasileira ao final do período de execução. Os resultados, como esperado a partir das taxas de crescimento médias da tabela anterior, ficam aquém do desejado.

Tabela 17 — Aumentos prospectivos do II PND e efetivos para indicadores da economia brasileira no período 1974–1979

Magnitudes globais	Aumento esperado (II PND) (%)*	Aumento efetivo no período (%)
Produto Interno Bruto (PIB)	61	36
População	15	14

Magnitudes globais	Aumento esperado (II PND) (%)*	Aumento efetivo no período (%)
PIB per capita	40	21
Investimento Bruto Fixo	61	37
Produto industrial	76	35
Produto da indústria de transformação	78	35
Produto agrícola	40	25
Exportação de mercadorias	150	92

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir dos dados de Brasil (1974a, p. 31) para Aumento indicativo; e Ipeadata (2015) para resultado efetivo.

**Nota:** De acordo com dados previstos pelo II PND para o final de 1974.

Jorge Chami Batista (1987) procedeu ao levantamento dos dados realizados e comparou-os às projeções indicativas contidas no II PND. A Tabela 18 abaixo exhibe os resultados dos investimentos nos setores prioritários como porcentagem da formação bruta de capital fixo, o que permite avaliar se a alocação pretendida dos recursos era condizente aos objetivos mais gerais contidos no II PND e se a alocação efetiva seguiu o planejado<sup>70</sup>.

Tabela 18 — Investimentos por setor como porcentagem da formação bruta de capital fixo (em %)

Ano	Efetivo 1970/ 1974 <sup>(1)</sup>	1974/1979 (projeções do II PND) <sup>(1)</sup>	Efetivo					1975/ 1979 <sup>(1)</sup>
			1975	1976	1977	1978	1979	
<i>Energia</i>								
Petróleo <sup>(2)</sup>	1,1	2,0	1,2	1,4	1,6	1,9	2,3	1,7
Carvão e Gás	–	2,4	–	–	–	–	–	–
Eletricidade <sup>(3)</sup>	7,3	15,0	7,1	7,7	8,6	9,3	9,2	8,4
<i>Indústria</i>								
<i>Indústrias básicas</i>	18,6	22,8	15,2	19,7	19,1	17,5	17,4	17,8
Metalurgia	10,5	19,3	8,8	11,8	11,7	10,8	10,0	10,7
Equipamentos de transporte	2,4	6,8	2,9	2,4	3,2	2,9	2,2	2,7
Mecânica e Elétrica	2,4	2,3	0,8	3,2	1,2	0,9	1,2	1,5
Química	2,0	2,7	2,1	2,5	2,9	2,8	2,1	2,5
Mínerais não-metálicos, Papel e Celulose	2,4	4,5	1,6	1,6	3,0	2,6	2,3	2,2
	2,0	2,0	1,4	2,1	1,4	1,6	2,2	1,8

<sup>70</sup> A Tabela 18 é apresentada já com as correções necessárias à omissão de Batista (1987) do setor de Construção Naval.

Ano	Efetivo 1970/ 1974 <sup>(1)</sup>	1974/1979 (projeções do II PND) <sup>(1)</sup>	Efetivo					1975/ 1979 <sup>(1)</sup>
			1975	1976	1977	1978	1979	
<i>Outras</i>	8,1	3,5	6,4	7,9	7,4	6,7	7,4	7,2
<i>Transporte</i>								
Ferroviário	2,0	2,1	2,8	3,0	2,4	1,9	1,6	2,3
Construção Naval	1,1	1,7	1,4	1,2	1,5	1,2	1,2	1,3
Rodoviário <sup>(4)</sup>	6,2	2,5	3,7	3,8	3,7	3,9	3,0	3,6
Portos <sup>(5)</sup>	0,7	0,7	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Aeroportos	0,6	0,6	0,7	0,5	0,3	0,2	0,2	0,4
Outros <sup>(6)</sup>	1,0	2,6	1,6	1,5	1,3	1,6	1,0	1,4
<i>Comunicações</i> <sup>(7)</sup>	3,1	3,8	3,5	4,2	3,8	3,1	2,8	3,5

**Fonte:** Batista (1987, p. 70) e Brasil (1974, p. 119–122).

**Notas:** (1) baseado nos preços de 1975; (2) exclusive de investimentos sob contratos de risco que somaram US\$ 132 milhões entre 1976 e 1979; (3) incluindo os investimentos da Nuclebrás; (4) somente os investimentos em infra-estrutura pelos governos federal, estadual e municipal; (5) inclusive navegação interior; (6) inclusive transportes urbanos e incluindo os investimentos nos sistemas de metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, os investimentos em dutos e no transporte urbano por governos estaduais e municipais; (7) incluindo investimentos pela ECT e Telebrás.

Para Batista (1987), os dados da Tabela 18 acima indicam que os recursos de investimento foram realocados na direção do planejado, *grossa modo*. Segundo o autor, embora a realocação dos recursos no setor industrial pareça pouco significativa, os dados desagregados (apenas disponíveis a partir de 1974) apontam variações qualitativas importantes: no setor de equipamentos de transporte, reduziu-se a participação dos investimentos na indústria automobilística, ao passo que cresceu a participação dos equipamentos ferroviários e para a construção naval e aeronáutica; no setor químico, reduziu-se a participação dos investimentos em refinarias e cresceu a participação dos setores petroquímicos e não-petroquímicos, incluindo o álcool; e cresceu de forma significativa a participação dos investimentos em celulose (BATISTA, 1987).

Com relação ao setor de transporte, embora os dados apresentem uma diminuição da importância relativa nos investimentos na alocação de recursos ao meio rodoviário, os resultados efetivos, como a participação no transporte de carga (que se manteve constante em cerca de 60% entre 1973 e 1982) e no transporte de passageiros (que cresceu de 91% para 94% entre 1973 e 1982) sugerem o insucesso do objetivo do II PND em

umentar a importância dos modais ferroviário e marítimo (BATISTA, 1987). Boa parte desse fracasso é atribuída à paralisação das obras da Ferrovia do Aço, cujo elevado custo e dificuldades técnicas (via dupla, totalmente eletrificada, com diversos túneis e pontes, em relevo acidentado) inviabilizaram economicamente o projeto, somente concluído (parcialmente) em 1989 (BATISTA, 1987; GEISEL, apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997; GORNI, 2003). Originalmente planejada para ser concluída em 1.000 dias, a rodovia acabou rebatizada como “Ferrovia dos 5.098 dias” em função dos atrasos (GORNI, 2003).

Mais alvissareiros foram os resultados obtidos nas indústrias de insumos básicos. A partir dos dados da Tabela 19 abaixo, percebe-se que os resultados do período abrangido pelo II PND foram, em todas as áreas, maiores que o quinquênio anterior, absoluta e relativamente. Em especial, a indústria de químicos apresentou resultados superiores aos projetados (mesmo que estes superestimassem a capacidade de produção de 1974). Além disso, conforme Batista (1987), de maneira geral, o crescimento da produção de insumos básicos permitiu, simultaneamente, significativas reduções dos coeficientes de importação e aumentos nos coeficientes de exportação. Principalmente, verificou-se que nos casos do aço, alumínio, silício, petroquímicos intermediários, resinas termoplásticas e celulose, o Brasil passou de uma posição altamente dependente do produto importado em 1974–1975 para uma posição de exportador de uma parcela significativa de sua produção (BATISTA, 1987, p. 74).

Tabela 19 — Indústria de insumos básicos — projeções do II PND e valores efetivos

Indústrias	Produção efetiva (mil ton.)		Taxa de crescimento anual efetiva (%) 1970–1974	Capacidade de produção projetada pelo II PND (mil ton.)		Taxa anual de crescimento projetada pelo II PND (%) 1974–1979	Produção efetiva (mil ton) 1979	Taxa de crescimento anual efetiva (%) 1974–1979
	1970	1974		1974	1979			
<i>Metalurgia</i>								
Aço em lingotes	5.390	7.507	8,6	8.600	22.300	21,0	13.891	12,1
Aço plano <sup>(1)</sup>	1.968	2.923	10,4	4.100	13.100	26,2	6.853	18,6
Aço não plano <sup>(2)</sup>	2.436	3.402	8,7	4.600	8.300	12,5	5.261	9,1
Alumínio <sup>(3)</sup>	56	114	19,4	120	190	9,6	238	15,9
Cobre <sup>(3)</sup>	–	–	–	10	60	43,1	0	0,0
Zinco <sup>(3)</sup>	–	–	–	33	58	11,9	63	15,2
<i>Químicos</i>								

Indústrias	Produção efetiva (mil ton.)		Taxa de crescimento anual efetiva (%) 1970–1974	Capacidade de produção projetada pelo II PND (mil ton.)		Taxa anual de crescimento projetada pelo II PND (%) 1974–1979	Produção efetiva (mil ton) 1979	Taxa de crescimento anual efetiva (%) 1974–1979
	1970	1974		1974	1979			
	Ácido sulfúrico	561	925	13,3	986	3.388	28,0	1.924
Soda cáustica	147	214	9,8	273	700	20,7	645	24,7
Cloro	133	140	1,3	212	593	22,8	587	33,2
Fertilizantes	189	531	29,5	585	1.199	15,4	1.533	23,6
Resinas termoplásticas	101	344	35,8	408	891	16,9	851	19,9
Fibras sintéticas/artificiais	44	114	26,9	176	253	7,5	214	13,4
Elastômeros sintéticos	75	155	19,9	144	239	10,7	224	7,6
Detergente	–	–	–	27	75	22,7	–	–
Etileno	33	269	69,0	343	718	15,9	631	18,6
Amônia	–	198	–	268	577	16,6	353	12,3
<i>Não-metálicos</i>								
Cimento	9.002	14.919	13,5	17.130	26.190	8,9	24.871	10,8
Celulose	685	1.130	13,3	1.547		13,1	2.780	19,7
Papel	1.136	1.853	13,0	2.267		5,0	2.979	10,0

**Fonte:** Brasil (1974a, p. 103) e Batista (1987, p. 74).

**Notas:** (1) inclusive perfis pesados; (2) inclusive aços especiais; (3) somente metal primário.

Os resultados obtidos durante a vigência do II PND, porém, foram alvo de intensas controvérsias. Por um lado, como se viu, há a realização de notáveis avanços nas indústrias básicas (notadamente a indústria química, de aço e de não-metálicos), no investimento em petróleo (por meio da Petrobrás e suas subsidiárias, além dos contratos de risco) e em energia elétrica (especialmente com as obras de Itaipu e Tucuruí). Em compensação, entre outras reprovações ao modelo de desenvolvimento, pareceu extemporânea para diversos autores a forma como foi financiado o crescimento industrial e energético.

Entre os mais contundentes críticos à estratégia do II PND e às opções econômicas do governo Geisel está Dionísio Dias Carneiro (1992). Para o autor, as limitações a que estaria sujeita a política econômica no período pós-milagre eram visíveis desde a escolha dos ministros, antes mesmo de o governo tomar posse: a prevalência do

equilíbrio político sobre o econômico “[...] denunciava que não obstante a firmeza de propósitos do novo presidente, sua vontade férrea havia conferido prioridade à abertura política, então cuidadosamente denominada distensão” (CARNEIRO, 1992, p. 297).

Dionísio Dias Carneiro argumenta que um exemplo dessa subordinação foi a não perseguição do manifesto objetivo de contenção da taxa inflacionária, fruto de incapacidade política do governo, o que mostrou que o governo era tolerante com taxas mais elevadas de inflação e que postergaria para outra ocasião os ajustamentos restritivos — isto é, tratava-se de uma “fuga para frente” (CARNEIRO, 1992). Para o autor, o enfrentamento positivo aos desafios da crise do petróleo teve como custos o retorno da inflação como problema primordial, a acumulação da dívida externa e a desestruturação do setor público brasileiro em sua capacidade financeira e de superação aos entraves ao crescimento na década de 1980 — em suma, o contrário daquilo que, em sua opinião, deveria ter sido feito:

[...] com maior ênfase na política de preços, maior rigor na condução das políticas de demanda e na administração dos conflitos que desembocaram em maior inflação e menor ênfase em programas desastrosamente ambiciosos como o programa nuclear, o Governo Geisel certamente teria legado ao seu sucessor uma herança menos indigesta (CARNEIRO, 1992, p. 316).

Avaliação na mesma linha de Carneiro (1992) tem Rubens Penha Cysne (1993), que considera ter havido exacerbação da participação do setor público durante o regime militar, especialmente no período de Geisel:

Prospecção de petróleo, expansão de siderurgia, transportes urbanos, saneamento básico, ferrovia do aço, telecomunicações, pólos petroquímicos, participações tripartites estatal-multinacional-empresa privada nacional em várias frentes, programa rodoviário, programa nuclear, Itaipu etc..., certamente representam um conjunto exagerado de funções econômicas diretamente exercidas pelo Estado para uma economia que se quer capitalista. Principalmente quando o setor privado é deslocado pela própria letra da lei, que estabelece um monopólio estatal (CYSNE, 1993, p. 189).

A análise de Cysne, que explicitamente exclui considerações de ordem política, propõe que a maneira mais indicada de responder ao primeiro choque do petróleo era uma desvalorização cambial agressiva — o que se constituía, inclusive, de sabedoria *ex-ante* que os administradores da política econômica efetuariam caso tivessem menor

preferência pelo presente com relação ao futuro e maior aversão ao risco (CYSNE, 1993, p. 209). Além disso, para Cysne (1993, p. 209), “alguns projetos empreendidos no período mostraram-se também, alguns anos mais tarde, claramente superdimensionados ou mesmo inadequados”, como, por exemplo, o Acordo Nuclear Brasil–Alemanha<sup>71</sup>, a Açominas e a Ferrovia do Aço.

Outra crítica aos projetos consubstanciados no II PND, mas por outro viés, é feita por Carlos Lessa (1998, p.84), que o percebe como um trabalho de planejamento em que a racionalidade econômica foi relegada a segundo plano diante de uma visão ufanista e triunfalista de construção de “Nação-Potência”, fruto da perseguição da legitimação — um “sonho”. Para o autor, em sua exegese do documento,

O diagnóstico explícito é, apenas, a ponta do iceberg de um diagnóstico cuja parte principal está implícita ou mesmo oculta por um discurso respeitoso e preocupado, por razões políticas e ideológicas, em preservar a ideia de continuidade e infalibilidade do regime autoritário (LESSA, 1978, p. 53).

Essa interpretação é corroborada por Elio Gaspari (2003), que indica que a estratégia de crescimento era preponderantemente política:

*O presidente não associou a busca do crescimento a nenhum projeto de mudança do regime. Pelo contrário, sustentou a estratégia de crescimento para sustentar a base legitimadora da ditadura. Pisou no acelerador para manter o curso. A recessão era vista muito mais como um perigo político do que como uma probabilidade econômica (GASPARI, 2003, p. 438, grifos nossos).*

A principal crítica ao “milagre”, sobretudo após a divulgação dos dados do censo de 1970, a controvérsia sobre a distribuição de renda, é, no entender de Lessa (1978), habilmente tratada no plano discursivo: a “revolução” não se solidariza com a herança secular brasileira da má distribuição e o crescimento rápido do período Médici possibilitava, finalmente, que os focos de pobreza fossem eliminados e que se garantissem aumentos reais de salários às classes médias e trabalhadoras. A estratégia de emprego do II PND, a propósito, é vista por Lessa (1978) como subproduto das expectativas de

---

<sup>71</sup> Da previsão de oito usinas nucleares, apenas a de Angra I, cuja construção foi iniciada em 1972, foi concluída durante o regime militar (em 1984). O projeto da usina de Angra II foi progressivamente desacelerado e só reiniciado no início da década de 1990, entrando em operação comercial em 2001. A terceira usina, Angra III, encontra-se em etapa de construção e estima-se que seja concluída somente em 2020 (ELETRONUCLEAR, 2015a; 2015b).

crescimento (dos setores industrial e agropecuário, de elevação da população economicamente ativa e do emprego industrial) propostas pela estratégia de desenvolvimento.

Carlos Lessa (1978), por razão diversa de Velloso (1997), vê o choque do petróleo como uma “janela de oportunidade” para o governo Geisel: a crise energética permitiu uma correção de rumo no planejamento econômico militar sem que fosse ferida a euforia com o “milagre” e nem se caracterizasse uma crítica às prioridades das administrações anteriores. Desse modo, às preocupações com as deficiências qualitativas e distributivas do “milagre” poderia somar-se um projeto nacional-desenvolvimentista com alterações das prioridades sem que isso fosse tomado como uma ruptura dentro do próprio regime — “[...] afinal, ninguém poderia prever a crise do petróleo” (LESSA, 1978, p. 65).

Para Lessa (1978), o projeto de Nação-Potência foi perseguido ao longo do biênio 1974–1975 e até meados de 1976. Contudo, por não conseguir o apoio da empresa privada nacional (vide a campanha contra a estatização) e por transformar o endividamento externo de solução, o plano já em 1976 dava mostras de seu fracasso na aspiração de tornar o Brasil uma potência:

A nosso juízo, em algum momento, ao longo de 1976, a Estratégia foi submersa, ‘envolvida’ pelos crescentes problemas do nível tático. Não é fácil, contudo, precisar o momento em que objetivamente o II PND transformou-se em letra morta. Digo objetivamente, porque no nível apologético das declarações oficiais continua vigente (LESSA, 1978, p. 83).

Interpretação muito identificada com Carlos Lessa tem José Pedro Macarini (2010; 2011) que percebe na citação acima um excesso retórico por parte de Lessa (1978), mas afinado com uma ideia central: o II PND vigorou “[...] a pleno vapor até 1976, limitadamente a partir daí [...]” (MACARINI, 2011, p. 59) e seus limites econômicos forçaram o encolhimento das ambições, políticas e econômicas, do governo. Além disso, a análise de Macarini (2011) dá conta de que “[...] o fracasso do II PND consistiu no fracasso em alcançar o objetivo maior de mudança no ‘padrão de industrialização’, passagem necessária para o trânsito ao *status* almejado de Nação Potência” (p. 51). Finalmente, Macarini compreende que o fracasso do plano esteve atrelado à própria ilusão dentro do aparato militar de que o Brasil seria uma “ilha de prosperidade” em meio

ao caos da crise mundial: “O fato decisivo não residiu no risco de, ao tentar desacelerar, acabar transformando o “milagre” em recessão aberta — e sim na dificuldade política (interna ao regime) de desinflar suas ambições” (MACARINI, 2011, p. 57).

Em perspectiva distinta, mas igualmente crítica quanto à percepção da crise por parte do governo, Albert Fishlow (1986) considera que, apesar das argumentações em contrário e do próprio texto da lei, o II PND não deu maior importância ao choque do petróleo: “O Plano era basicamente uma acomodação a um novo estágio do desenvolvimento industrial, tendo sido preparado independentemente da nova situação internacional” (FISHLOW, 1986, p. 517).

A estratégia de desenvolvimento unificada no II PND era, conforme Fishlow (1986), afim à perspectiva estruturalista<sup>72</sup> que dominava a economia brasileira de então e discordava do programa mais convencional de ajustamento, via mercado, à elevação dos preços do petróleo em alguns aspectos importantes:

- a) a confiança ortodoxa de que a desvalorização cambial (através das variações de preços) teria consequências significativas para as exportações e importações, era contrariada pela postura menos confiante da heterodoxia quanto à absorção do mercado mundial;
- b) a demanda por petróleo era considerada, pelos estruturalistas, completamente inelástica, uma vez que a substituição de insumos era pouco sensível a modificações nos preços relativos, o que acarretaria em elevação de custos produtivos — e não em realocação da produção;
- c) a já existente indexação transformaria o realinhamento inicial de preços em inflação generalizada, através dos efeitos nos salários e outros insumos;
- d) a contração monetária levaria, por meio do racionamento do capital de giro, à queda da produção industrial — o que, no fim, ao invés de auxiliar para a realocação da capacidade produtiva (como compreendia o *mainstream*), a prejudicaria; e

---

<sup>72</sup> Nessa perspectiva, Pedro Fonseca e Cássio Moreira (2012) estabelecem interessante comparação entre as propostas do Plano Trienal elaborado no governo João Goulart e o II PND.

- e) as maiores taxas de juros decorrentes da restrição ao crédito poderiam desestimular o investimento real e complicar o ajustamento de médio prazo, não gerando necessariamente aumento da poupança real, como defendido pela ortodoxia.

Por isso, no entender de Fishlow (1986), o governo brasileiro teria apostado num projeto ambicioso de substituição de importações e demorado a reagir. Para o autor,

Tapar os buracos foi uma atitude que permitiu manter os desequilíbrios resultantes dentro de certos limites, sem nada fazer para corrigi-los. [...] Na medida em que foi evitado o desastre e a economia continuou a crescer, a atenção principal pôde ser dirigida à delicada tarefa de comandar o ritmo da participação popular. A nova administração [governo Figueiredo] podia resolver o problema do ajustamento econômico (FISHLOW, 1986, p. 528).

Avaliação distinta é a oferecida por Antônio Barros de Castro (1985). Para o autor, a ideia subjacente ao pensamento convencional de que, ao optar pelo financiamento (em vez do ajustamento interno), o governo estaria implicitamente considerando o choque do petróleo como uma crise passageira e postergando o ajustamento é equivocada. Para Castro (1985), o *trade-off* entre ajustamento e financiamento é inexistente e a solução proposta pelo governo Geisel com o II PND foi extremamente ousada ao optar pelo endividamento justamente para ajustar o Brasil a uma nova ordem econômica mundial e transformá-lo em uma moderna economia industrial.

O II PND é, então, compreendido por Castro (1985) como uma estratégia de ajuste estrutural que, através da substituição das importações e do aumento da capacidade exportadora, removeria ou atenuaria a restrição externa ao crescimento. A opção do II PND, portanto, seria não pelo adiamento do enfrentamento dos problemas, mas exatamente o contrário: eles seriam atacados pela raiz. Para Castro e Souza (1985), os resultados do Plano se fariam sentir no longo prazo, com a maturação dos projetos:

Em resposta à crise que eclode em 1974, a economia brasileira foi levada a ingressar num longo período de ‘marcha forçada’. De início ela se traduz, basicamente, na sustentação de taxas de investimento excepcionalmente elevadas, não obstante as dificuldades trazidas pela crise. Mais adiante, e já então em pleno período recessivo, os resultados da marcha forçada começam a surgir sob a forma de uma (surpreendente) melhoria do Balanço de Pagamentos — atribuída, em regra, e equivocadamente, à política econômica

dos anos 80. A retomada do crescimento, sob o impacto dinamizador do saldo comercial, seria o próximo efeito das mudanças direta e indiretamente promovidas pela marcha forçada. Suas consequências continuavam pois se impondo, mesmo quando indesejadas pelos gestores da política econômica (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 8).

Ademais, Castro expressa sua discordância com a tese de que, na prática, o II PND tenha morrido em 1976 e sobrevivido apenas retoricamente. Para o autor, os efeitos perenes sobre a economia, bem como a manutenção de investimentos e da taxa de crescimento até o final da década de 1970, desautorizam tal conclusão — e, “além disso, por haver deslanchado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em março de 1979 (CASTRO, A., 1985, p. 46).

Em linha com a argumentação de Castro (1985), uma defesa veemente da “estratégia de 74” foi feita por Mário Henrique Simonsen — não obstante, segundo Gaspari (2003), ter informalmente caracterizado o Plano como “obra de ficção”:

[...] ainda que toda a dívida externa brasileira fosse atribuível ao crescimento econômico após a primeira crise do petróleo, um cálculo elementar revela que a estagnação teria sido a mais inepta das opções. Em 1973, um ano de euforia, o produto real brasileiro representava apenas 62% do produto real de 1981, um ano de recessão. Como se assinalou, a dívida externa no final do ano passado não chegava a 25% do produto interno bruto. Isso significa que, ainda que fôssemos obrigados a pagar toda a dívida externa num único ano, estaríamos melhor na situação atual do que se tivéssemos estagnado a partir de 1973. E o sacrifício seria por um ano só, e não por uma geração de subdesenvolvimento (SIMONSEN, 1982, p. 5–6, apud BAER, 1983, p. 412).<sup>73</sup>

Interpretação alternativa quanto às motivações e a racionalidade do II PND é elaborada por Basília Aguirre e Fabiana Saddi (1997), para quem as razões econômicas são insuficientes para a compreensão do plano desenvolvimentista. Este, em sua opinião, não refletia realmente preocupações em se adequar à elevação dos preços relativos mundiais após o choque do petróleo, “[...] uma vez que todos os esforços de elevação da produção interna de energia foram feitos dentro do mesmo padrão de uso intensivo de combustíveis” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 87). A decisão de implementar o II PND, para Aguirre e Saddi (1997, p. 73), apoiou-se em “motivos políticos e não puramente

---

<sup>73</sup> SIMONSEN, Mario Henrique. Dívida externa e crescimento econômico. Rio de Janeiro. **Simposium**. v. 14, jan.—jul. 1982.

econômicos”, fato atestado pela manutenção do câmbio valorizado e pela decisão de levar adiante um modelo de crescimento sem que houvesse capacidade ociosa na economia.

Fabiana Saddi (2003), em linha com a argumentação de Brasília Sallum Jr. (1996), vê na revalorização dos estados da federação peça fundamental para acentuar o controle sobre o projeto de institucionalização do regime, com o que “[...] lançou mão da influência dos líderes políticos de toda a federação, os quais passaram a ter um papel significativamente importante no projeto do Governo” (SADDI, 2003, 30). Nesse sentido, a partir da decisão pela descentralização dos investimentos, o governo passaria “[...] a agir de acordo com os ‘grupos de interesses’ cooptados, ou seja, com base numa racionalidade substantiva, em detrimento da racionalidade formal” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 82). Com isso, na visão das autoras, uma categoria de análise relevante para o contexto do governo Geisel é o neopatrimonialismo, em que se destaca “[...] a lealdade, pois a cooptação leal não apresenta um caráter racional; pelo contrário, ela ocorre de forma incondicional e, por isso, possui características patrimoniais, ou melhor, neopatrimoniais” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 82). Haveria, assim, grupos que recebem privilégios econômicos por serem leais ao governante, o que, a partir do processo de acomodação (uma vez que eles não pretendem desfazer a aliança), compeliaria o Estado a cooptar novos grupos quando da intenção de promover programas político-econômicos que envolvessem novos e distintos interesses (AGUIRRE; SADDI, 1997). Por conseguinte, apontam Aguirre e Saddi,

[...] o neopatrimonialismo — conceito que tende a caracterizar melhor o Estado brasileiro, geralmente conhecido como nacional-desenvolvimentista — mostra-se como instrumento relevante para o entendimento da estrutura de dominação brasileira e, em especial, da forma como o Estado conduz a economia (AGUIRRE; SADDI, 1997, p. 94).

No governo Geisel, nesse aspecto, muitas das características do neopatrimonialismo seriam visíveis, não obstante medidas que aproximavam sua “estrutura de dominação” do estado racional weberiano na comparação com o governo Médici (AGUIRRE; SADDI, 1997). São elementos dessa aproximação ao estado racional citados por Aguirre e Saddi (1997): i) a maior profissionalização do *staff* administrativo (sem a figura de um “super-ministro”); ii) redução das atribuições do CMN, que

controlava todos os instrumentos da política econômica; iii) criação do CDE, órgão mais especializado (embora mais centralizador) do que o CMN; iv) a “liberalização política”, que indicava que o Estado caminhava para uma forma de representação política menos neopatrimonial. Por outro lado, características neopatrimonialistas que teriam permanecido no governo Geisel incluíam: i) o ativismo do Estado na estratégia de industrialização, com destaque para o papel central das empresas estatais; ii) a busca por uma nova aliança política com oligarquias regionais; iii) as ambiguidades surgidas durante a vigência do II PND, em que “novos” e “velhos” grupos de interesse precisavam ser atendidos; iv) a transferência de renda do setor público para o privado (AGUIRRE; SADDI, 1997)<sup>74</sup>.

Pedro Fonseca e Sérgio Monteiro (2008) argumentam criticamente que a interpretação de Aguirre e Saddi (1997) equivoca-se, dentre outros aspectos, porque, na forma como elas descrevem, o neopatrimonialismo pode ser compreendido como característica intrínseca à sociedade brasileira — sendo, assim, pouco afiado para tipificar um período histórico específico. Igualmente, Fonseca e Monteiro (2008) questionam a concepção de nacional-desenvolvimentismo de Aguirre e Saddi (1997) por associarem-no a um instrumento de dominação substantiva e dotado de racionalidade exclusivamente política. Para Fonseca e Monteiro (2008), as autoras desconsideram que o intervencionismo estatal faz parte da própria lógica do modelo de substituição de importações — assim, ao refutarem a atuação do Estado na economia (sua própria base teórica), tautologicamente acabam levadas à conclusão de que se trata de estrutura de cooptação política e, por suas premissas, sinal de irracionalidade econômica. Ademais, argumentam Fonseca e Monteiro:

Interpretar o II PND como um processo de “acomodação” acaba por negligenciar completamente sua proposta política de institucionalizar o regime e, mais grave do ponto de vista econômico, de redirecionar completamente a prioridade da economia com a alteração de projetos de investimento, bem como com planos de implantação de novas plantas produtivas e financiamento de outras atividades, diferentes das que vinham

---

<sup>74</sup> Os argumentos de Aguirre e Saddi (1997) foram veementemente criticados por Reis Velloso (1998), que os considerou obra de “fantasia política”.

sendo mais de perto contempladas, contrariando interesses e grupos consolidados (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 43).

Para Fonseca e Monteiro, a contraposição feita por Aguirre e Saddi (1997) entre racionalidade econômica e racionalidade política é indevida e, ao contrário, “[...] ambas podem ser perfeitamente associadas para a reconstituição das motivações e do significado histórico do II PND, não havendo sustentação na tese que as assume como excludentes” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 31–32). O fato de o II PND ser permeado de condicionantes políticos — o que é criticado por Aguirre e Saddi (1997) — é visto com naturalidade por Fonseca e Monteiro (2008), posto serem esses fatores inerentes ao próprio processo de planejamento (cujas motivações e prognósticos, que se manifestam *ex ante*, podem ser distintas daquilo efetivamente implementado).

Quanto à racionalidade econômica, estritamente, o II PND é compreendido por Fonseca e Monteiro (2008) como um diagnóstico realista dos problemas estruturais e conjunturais do período que, para serem solucionados, exigiam uma ousada reorientação da economia brasileira. Dessa forma, os autores defendem que o II PND foi tanto política quanto economicamente determinado, pois “a prioridade ao crescimento econômico formulada no plano tratava-se de condicionante indispensável ou facilitador para viabilizar o projeto de distensão política e ampliar a base de legitimação do regime, abalada pela crise do ‘Milagre’” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 31). Ademais, por fim, a “racionalidade econômica [do II PND] não colide, antes reforça, sua racionalidade política, qual seja, criar ambiente necessário para implementar o projeto de distensão gradual do regime” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 44).

## 4 RACIONALIDADE ECONÔMICA E TRANSIÇÃO POLÍTICA: ANÁLISE DO PERÍODO 1974–1979

Neste capítulo, procede-se à análise da interação entre racionalidade política e econômica no governo Ernesto Geisel. Primeiramente, são explorados alguns conceitos da teoria da escolha pública que reforçam a necessidade de incorporação de variáveis políticas para a avaliação das políticas econômicas. Na sequência, é especificado um modelo em que se evidenciam as distintas possibilidades de transição política e as estratégias para a manutenção do *status quo*. Finalmente, a última seção elabora uma interpretação para a condução da economia e da política no governo Geisel, em que se procura ressaltar a racionalidade de sua interconexão.

### 4.1 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A essência da Economia é o fato de que as pessoas agem de acordo com suas escolhas. Lionel Robbins, o autor da mais consagrada definição de ciência econômica, assim a delimita: “Economia é a ciência que estuda o comportamento humano como uma relação entre fins e meios escassos aplicáveis a usos alternativos”<sup>75</sup>. (ROBBINS, 1932, p. 15, tradução nossa).

Essa concisa definição, entretanto, contém uma pressuposição, crucial e subentendida, quando aplicada para as escolhas políticas: uma vez que a política ótima seja descoberta, ela será implementada (DRAZEN, 2000). Há, assim, implicitamente, uma identidade entre o *ótimo* e o *efetivamente aplicável* e, desse modo, o problema das escolhas políticas estaria meramente condicionado a questões técnicas ou computacionais.

Como se sabe, porém, as políticas postas em prática são frequentemente distintas das “políticas ótimas”. Esse é um indicativo de que a aplicação acrítica da teoria econômica para questões exteriores à dinâmica de mercado pode negligenciar interessantes aspectos de problemas que envolvam conflitos de interesses (ou, mais

---

<sup>75</sup> “*Economics is the science which studies human behavior as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses*”.

formalmente, interesses heterogêneos), como é o caso das decisões em política, esta compreendida como o exercício do poder e da autoridade<sup>76</sup>.

Um desses aspectos refere-se à própria interação entre os agentes (políticos, eleitores, burocratas, entre outros), de que se ocupa a teoria da escolha pública (*public choice theory*) e a teoria da escolha social (*social choice theory*)<sup>77</sup>. A teoria da escolha pública, inerentemente interdisciplinar, pode ser definida como a aplicação da metodologia da Economia (isto é, dos pressupostos da teoria da escolha racional) ao estudo da Política (MUELLER, 2004).

De acordo com Dennis Mueller (2004), o trabalho de Marquês de Condorcet sobre o paradoxo da votação, de 1785, é considerado a contribuição seminal no campo da escolha pública. Segundo o Paradoxo de Condorcet, há a possibilidade de que, utilizando a regra de maioria simples, mesmo que um indivíduo pertencente a um grupo possua preferências completas e transitivas, a escolha do grupo pode não ser consistente, de modo que agentes racionais podem tomar decisões que, coletivamente, são irracionais (MUELLER, 2004).

Destarte, desde o princípio, as eleições são um campo de particular interesse para a teoria da escolha pública. Um trabalho fundamental é o de Duncan Black (1948), que estudou a decisão coletiva em um sistema político bipartidário e deduziu o que é hoje conhecido como teorema do eleitor mediano. Conforme o teorema, uma vez que propostas extremistas perdem para propostas centristas em um jogo eleitoral, de acordo com as pressuposições do modelo, os candidatos e partidos políticos tendem a se mover para o centro do espectro político e, conseqüentemente, suas plataformas políticas tendem a diferir muito pouco umas das outras (BLACK, 1948; SHUGHART II, 2004).

Disputas eleitorais, no entanto, não são objeto de análise da escolha pública somente em regimes democráticos. Michael Miller (2012) analisa a escolha de um ditador

---

<sup>76</sup> A autoridade existe quando alguém (ou muitos indivíduos) permite(m), explícita ou tacitamente, que outro faça decisões por ele(s) (LINDBLOM, 1977, apud DRAZEN, 2000).

<sup>77</sup> Considera-se, neste texto, teoria da escolha pública (*public choice theory*) como termo geral que engloba, junto a si, a teoria da escolha social (*social choice theory*), já que possuem estreita relação e são geralmente associadas (apesar de, em uma avaliação rigorosa, possuírem distinções).

entre um sistema autoritário fechado, um sistema autoritário com eleições e um sistema democrático após revolta da população. Uma questão-chave é: qual o sentido de elites autoritárias adotarem eleições, mesmo que controladas? Segundo Miller, uma característica do regime autocrático e sem eleições é que o ditador controla a política, mas não tem informações sobre as demandas políticas dos cidadãos e, igualmente, sobre a possibilidade de revolta popular. O autoritarismo eleitoral, por sua vez, permite ao ditador que faça suas escolhas políticas a partir de sinais eleitorais dados pelos cidadãos nas urnas (MILLER, 2012).

Não é diferente o caso quando se incorpora a situação econômica ao modelo. De fato, a interação estratégica entre governo e população (ou eleitores) pode modificar tanto as preferências dos *policy-makers* e do público quanto as suas expectativas futuras. Em outros termos, a partir da manifestação de aprovação ou de insatisfação com as políticas econômicas adotadas, variáveis fiscais como gastos, carga tributária e dívida pública, são usualmente utilizadas estrategicamente como instrumentos políticos e eleitorais (CRAIN, 2004; DRAZEN, 2000). Trata-se de um problema de inconsistência dinâmica, isto é, derivado da natureza sequencial da tomada de decisão e da possibilidade de mudança de planos ou de regras previamente anunciadas ou desejadas, com o que se enfatiza a necessária incorporação da dimensão temporal à análise das políticas econômicas.

Um trabalho que estuda a relação entre política e crescimento econômico é o de Alberto Alesina e Dani Rodrik (1994), que desenvolvem um modelo que visa descrever a relação entre conflitos distributivos e crescimento econômico. Os autores utilizam o teorema do eleitor mediano, enfatizando que mesmo em regimes ditatoriais as questões relacionadas à distribuição de renda afetam as decisões políticas (ALESINA; RODRIK, 1994). Com a modelagem, Alesina e Rodrik (1994) chegam a um resultado de equilíbrio que mostra que políticas que desconsiderem a desigualdade e apenas maximizem o crescimento são ótimas apenas no caso de um governo que se preocupe somente com os detentores de capital, pois, no longo prazo, a desigualdade é negativamente correlacionada com o crescimento econômico subsequente.

Na mesma linha de análise de Alesina e Rodrik (1994), Daron Acemoglu e James Robinson (2001) incorporam a desigualdade de renda e o crescimento econômico como variáveis para a análise de regimes não-democráticos e democráticos. O modelo, apresentado abaixo, relaciona a importância dessas variáveis para a transição política.

## 4.2 UM MODELO DE TRANSIÇÃO POLÍTICA

Daron Acemoglu e James Robinson (2001) ressaltam que “embora os economistas e *policymakers* cada vez mais percebam a importância das instituições políticas na formação de desempenho econômico, há relativamente poucos trabalhos sobre o que determina as instituições políticas” (p. 938)<sup>78</sup>. Por isso, a partir de alguns fatos empíricos, como a exclusão dos pobres do poder político em regimes não-democráticos, e da constatação de que mudanças de regime político são mais prováveis durante períodos recessivos, Acemoglu e Robinson (2001) formulam uma teoria para explicar por que alguns países são democráticos enquanto outros, persistentemente, não o são.

### 4.2.1 O modelo básico

Acemoglu e Robinson argumentam que em sociedades democráticas os pobres impõem taxas de impostos maiores aos ricos (com o intuito de redistribuir a renda) do que em sociedades não democráticas — com isso, há um incentivo para que os pobres sejam favoráveis à democracia, enquanto oferece aos ricos incentivos para se oporem a ela<sup>79</sup>. Assim, são dois os grupos de agentes do modelo: os “pobres” (denotados pelo sobrescrito  $p$  na descrição do modelo a seguir) e a rica “elite” (denotada pelo sobrescrito  $r$ ).

Para fins de simplificação, há um único bem consumível,  $y$ , e um bem de capital com estoque total  $h$ . Além disso, assume-se um número infinito de períodos de tempo e

---

<sup>78</sup> No original, em Inglês: “*Although economists and policy makers increasingly realize the importance of political institutions in shaping economic performance, there is relatively little work on what determines political institutions*”.

<sup>79</sup> Esta seção baseia-se fortemente na descrição do modelo feita por Acemoglu e Robinson (2001). Contudo, as provas matemáticas são omitidas, bem como a maior parte da discussão sobre a transição política de uma democracia para uma não-democracia.

um *continuum* de agentes, em que os agentes pobres constituem uma proporção  $\lambda > \frac{1}{2}$  e todos, agentes pobres ou elite, são definidos por um agente representativo.

São dois os estados políticos:

- a) democracia: o eleitor mediano (um agente presumivelmente pobre) define a taxa de impostos, e a elite pode montar um golpe;
- b) não-democracias: as alíquotas são impostas pelos ricos e os pobres podem tentar uma revolução, com o que a elite pode decidir se estabelece a democracia<sup>80</sup>.

A renda na economia é considerada como uma variável estocástica e o custo de oportunidade de golpes e revoluções varia de acordo com a renda, o que enfatiza a noção de que alguns períodos, como recessões, podem ser mais favoráveis a agitações sociais e políticas. Ademais, o modelo captura a ideia de que aqueles que estão no poder não podem se comprometer com as alíquotas fiscais futuras.

No tempo  $t = 0$ , as elites detêm o poder político. Os pobres têm um capital exógeno  $h^p$  e os ricos detêm  $h^r > h^p$ . Assim, pode-se parametrizar a desigualdade como

$$h^r = \frac{(1 - \theta)h}{1 - \lambda} \quad e \quad h^p = \frac{\theta h}{\lambda} \quad (1)$$

em que  $\lambda > \theta > 0$ , de modo que quanto menor o valor de  $\theta$ , maior a desigualdade.

Assume-se também que produtividade agregada,  $A_t$ , pode ter dois valores:

$$A_t = \begin{cases} A^h = 1 & \text{com probabilidade } 1 - s \\ A^l = a & \text{com probabilidade } s \end{cases} \quad (2)$$

onde  $A^l = a < 1$  indica uma recessão e  $A^h$  denota “tempos normais”. É assumido que  $s < \frac{1}{2}$ , ou seja, que recessões são relativamente raras, enquanto  $a$  revela o nível de renda em uma recessão. A importância da recessão reside no fato de que ela muda os custos de oportunidade de os pobres fazerem uma revolução em uma sociedade não-democrática.

A partir dessas definições, é possível explicitar como se dá a dinâmica de transição de um regime político para outro, bem como os fatores que evitam sua modificação.

---

<sup>80</sup> No presente trabalho, será enfocada somente a análise para regimes não-democráticos.

#### 4.2.2 Dinâmica da transição e *timing*

A sociedade inicia em uma não-democracia e os  $\lambda$  agentes pobres estão inicialmente excluídos do processo político, embora eles possam aventurar-se em uma revolução em qualquer período  $t \geq 1$ . É assumido que se uma revolução é tentada e uma fração  $\xi^p \leq 1$  dos indivíduos pobres participa, a revolução é bem-sucedida e os pobres expropriam uma fração adicional igual a  $\pi - \theta$  do estoque de ativos da economia. Durante o período da revolução, uma fração  $1 - \mu > 0$  da renda da economia é destruída.

Além disso, assume-se que os ricos perdem tudo o que têm em uma revolução e, por isso, procuram sempre impedi-la. Pequenos valores de  $\mu$  significam que a revolução é custosa, enquanto um pequeno valor de  $\pi$  significa que os retornos da revolução são baixos. Os ricos podem emancipar, isto é, aumentar os direitos dos pobres sem uma revolução: o regime pode mudar para uma democracia, em que o eleitor mediano define a taxa de impostos.

O *timing* de eventos em cada período do jogo, em uma não-democracia sem que tenha havido revoluções, pode ser resumido da seguinte forma:

- 1) o estado  $A_t \in \{A^h, A^l\}$ , “tempos normais” ou recessão, é revelado;
- 2) o grupo no poder estabelece a taxa de imposto  $\tau_t$ ;
- 3) os ricos decidem se estendem ou não o direito de voto dos pobres
  - a. Se eles estenderem o direito, o grupo recém-empoderado decide se mantém a taxa de imposto do estágio 2 ou se define uma nova taxa;
- 4) os pobres escolhem se iniciam ou não uma revolução
  - a. Se houver uma revolução, eles compartilham o produto da economia que restar; caso contrário, a taxa de imposto dos estágios 2 e 3 permanece;
- 5) o consumo é realizado e o período termina.

Com essas informações, Acemoglu e Robinson analisam as estratégias de equilíbrio do jogo, tratadas a seguir.

### 4.2.3 Definição do equilíbrio

Assumindo-se que não existam problemas de *free-rider* afetando as ações políticas, Acemoglu e Robinson tratam os agentes pobres como um único jogador e os membros da elite como outro jogador em um jogo repetido. A definição de equilíbrio do modelo utiliza o equilíbrio perfeito de Markov como conceito de solução, isto é, as estratégias dependem somente do estado atual do mundo e das ações prévias tomadas no mesmo período. Os possíveis estados  $S$  são  $(A, D)$ ,  $(A, E)$  ou  $(A, R)$ , onde  $A \in \{A^h, A^l\}$  e  $D$ ,  $E$  e  $R$  indicam, respectivamente, democracia, elites no poder e revolução.

A estratégia da elite é denotada por  $\sigma^r(S | \tau^p)$ , que é uma função do estado do mundo  $S$  e da decisão de taxação dos pobres se  $S = (A, D)$ . Essa estratégia determina as ações da elite, dadas por  $\{\gamma, \zeta, \tau^r\}$ , onde  $\gamma$  é a decisão de estender ou não o direito de voto em um estado  $(A, E)$  ( $\gamma = 1$  indica a ampliação dos direitos dos pobres),  $\zeta$  é uma variável indicadora de golpe em um estado  $(A, D)$  e  $\tau^r$  é a taxa de imposto definida pela elite em um estado  $(A, E)$  após  $\gamma = 0$  ou estado  $(A, D)$  após  $\zeta = 1$ .

A estratégia dos pobres é indicada por  $\sigma^p(S | \gamma, \tau^r)$ , que é uma função do estado do mundo, a decisão dos ricos por estender ou não o direito dos pobres e a taxa de impostos da elite quando ela se encontra no poder. Essa estratégia determina as ações dos pobres, dadas por  $\{\rho, \tau^p\}$ , onde  $\rho$  é uma variável indicadora de revolução e  $\tau^p$  é a taxa de impostos definida pelos pobres em um estado  $(A, D)$ .

As transições entre os estados são resumidas da seguinte maneira:

- a) se  $S = (A, E)$  e há uma revolução ( $\rho = 1$ ), então ocorre a transição para  $(A, R)$ , isto é, uma transição da elite no poder para uma situação revolucionária;
- b) se  $S = (A, E)$ , e  $\rho = 1$ 
  - a. se  $\gamma = 0$ , o estado permanece em  $(A, E)$ , ou seja, a elite continua no poder; e
  - b. se  $\gamma = 1$ , há transição para  $(A, D)$ , a revolução leva à democracia<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Um terceiro caso é a transição de uma democracia para um regime não democrático: Se  $S = (A, D)$  e há um golpe ( $\zeta = 1$ ), há transição para  $(A, E)$ .

Uma estratégia pura de equilíbrio perfeito de Markov é o par de estratégias  $\{\hat{\sigma}^r(S | \tau^P), \hat{\sigma}^P(S | \gamma, \tau^r)\}$  tal que  $\hat{\sigma}^r$  e  $\hat{\sigma}^P$  são as melhores respostas possíveis para cada um dos jogadores para todos os possíveis estados  $S$ , o que leva em consideração que os agentes não são míopes, isto é, que eles maximizam o seu futuro bem-estar total. Ademais, consideram-se as seguintes hipóteses:

- a) *uma revolução nunca é lucrativa quando  $A_t = A^h$ , isto é, em períodos não-recessivos;*
- b) democratização sempre evita revoluções; e
- c) um golpe de estado nunca é lucrativo em períodos não-recessivos.

No modelo de Acemoglu e Robinson (2001), quando da *ocorrência de recessão* em um regime não-democrático, quatro são as possibilidades de equilíbrio:

- a) se  $\mu < \mu^*(\theta, a, s)$ , ou seja, se o custo da revolução é muito alto, então a sociedade permanece não-democrática — nesse caso, a elite procura aumentar a redistribuição de renda para que as perdas dos pobres com a revolução permaneçam altas;
- b) se  $\mu > \mu^*(\theta, a, s)$ , isto é, as perdas dos pobres com a revolução são baixas e o custo de um golpe de estado é muito alto, então a sociedade democratiza no primeiro período recessivo e permanece como uma democracia consolidada;
- c) se  $\mu > \mu^*(\theta, a, s)$ , ou seja, se as perdas dos pobres com a revolução são baixas e o custo de um golpe de estado é moderado ( $\phi^* < \phi < \phi'$ , para algum valor  $\phi$ ), então a sociedade democratiza no primeiro período recessivo e permanece como uma democracia semi-consolidada<sup>82</sup>; e
- d) se  $\mu > \mu^*(\theta, a, s)$ , então as perdas dos pobres com a revolução são baixas e o custo de um golpe de estado é baixo, então a sociedade se torna uma democracia não-consolidada e continuamente muda de regime.

No primeiro possível equilíbrio, uma revolução é suficientemente custosa, de modo que, dados os valores da desigualdade, do nível de renda na recessão e a probabilidade de

---

<sup>82</sup> Neste caso, embora a sociedade permaneça democrática, em algum sentido ela está “sob a sombra de um golpe”, uma vez que a ameaça de um golpe por parte da elite limita a distribuição de renda global.

recessão, a elite pode evitá-la via redistribuição de renda. Neste equilíbrio, nunca há democratização e o valor redistribuído é relativamente limitado. Maior desigualdade, contudo, aumenta o nível de distribuição no regime porque os ricos são forçados a definir altas taxas de impostos para evitar uma revolução no estado recessivo. Os três equilíbrios restantes referem-se às situações em que as perdas dos pobres com a revolução são baixas. Quando a economia entra em um estado recessivo, os ricos perdem a opção de manter seu poder político pela via distributiva e precisam estender a participação política dos pobres. Os três equilíbrios nesta situação dependem do custo de um golpe de estado por parte da elite após a revolução.

Acemoglu e Robinson (2001) discutem, finalmente, as possibilidades de consolidação de regimes democráticos e não-democráticos. Para as não-democracias, duas estratégias para que a elite evite a democratização se destacam: i) a *redistribuição dos ativos de capital*, uma vez que a redução da desigualdade aumenta as perdas incorridas aos pobres na eventual ocorrência de uma revolução (devido a  $\mu$ , a fração da renda da economia que é destruída); e ii) através de *repressão* — nesse caso, em uma sociedade bastante desigual, a contratação e manutenção de um exército para reprimir potenciais revoluções podem ser mais lucrativas do que ampliar os direitos e redistribuir os recursos.

#### 4.3 UMA AVALIAÇÃO SOBRE A RACIONALIDADE NO GOVERNO GEISEL

O governo Geisel pode ser compreendido, em resumo, como o cruzamento de duas grandes ambições: i) o projeto de reforma política que visava o estabelecimento de um novo arcabouço institucional, que normalizasse o regime (a institucionalização do regime como condição para a “estratégia de distensão”); e ii) a ambição de consolidar uma economia capitalista dinâmica, com o aumento de sua autonomia, de modo a possibilitar a emergência do Brasil como potência econômica no prazo mais curto possível (CRUZ, 1980; LAMOUNIER, 1994; SALLUM JR., 1996). Tratava-se de, simultaneamente, uma estratégia muito arrojada na economia, especialmente se considerada a conjuntura internacional, com uma estratégia política muito cautelosa, a institucionalização do regime (que possibilitaria, só em futuro relativamente distante, a “lenta, gradual e segura

distensão”). Portanto, como compreender a racionalidade dessas ambições e como elas se entrecruzam? Para buscar uma resposta, desenvolve-se a seguir uma breve recapitulação crítica do período.

Primeiramente, o ano de abertura do governo Geisel é marcado, na esfera econômico-institucional, pela “desrepressão de preços” e pela reorganização do aparato decisório, em que se destacam a moderação ortodoxa dos primeiros meses de governo e a centralização das decisões econômicas na figura do presidente, por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Paralelamente, ganha corpo o documento que nortearia a política econômica nos anos subsequentes, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

No plano político, as eleições legislativas de 1974 não foram propriamente uma escolha do novo governo recém-empossado, uma vez que havia um calendário eleitoral predefinido. De qualquer forma, o então provável sucesso da Arena em eleições com ampla participação popular e liberdade para a oposição traria consigo a comprovação do apoio ao projeto político iniciado em 1964. A campanha emedebista, contudo, focou no calcanhar de Aquiles do próprio sucesso econômico da “Revolução”, sobretudo nos anos em que Delfim Netto esteve à frente da Fazenda: o crescimento da renda agregada não se estava traduzindo necessariamente em justiça social — isto é, em melhoria da qualidade de vida da população, em geral, e da parcela mais pobre, em particular.

O resultado das eleições, em que pese o fato de a Arena manter-se como maioria nas duas casas legislativas, foi visto como uma retumbante derrota, seja por analistas políticos, seja pelo próprio governo. As urnas haviam dado seu recado: se o crescimento era necessário para legitimar o regime, ele não era condição suficiente. Era, pois, preciso que o crescimento viesse aliado ao compromisso com políticas de “distribuição do bolo” enquanto ele crescia. A aprovação da nova lei de reajustamento salarial, proposta pelo Poder Executivo e que objetivava recompor as perdas provenientes da inflação, duas semanas após o pleito eleitoral, era clara manifestação de aproveitamento estratégico do sinal eleitoral.

A consolidação do regime — sua institucionalização — passava, portanto, pela diminuição do nível de desigualdade econômica. Werner Baer (1983) nota, aliás, que o compromisso tomado para si pelo governo Geisel em elevar os salários mínimos reais estava atrelado à confiança de “[...] que um aumento do padrão de vida do brasileiro médio seria uma importante válvula de segurança para a abertura política gradual do país” (p. 409). O próprio presidente, em pronunciamento na televisão em 1º de agosto de 1975, redefiniu que a distensão não devia ser considerada exclusivamente como conotação política, mas também econômica e social, enfatizando as ações empreendidas até então:

De fato, constitui distensão a ação que se realiza na área social. As metas do II PND traduzem, em suma, uma política de *distensão*. São expressões de *distensão* — perdoem-me a ênfase em *repeti-lo* — a desvinculação do salário mínimo de implicações monetárias, proporcionando-lhe majoração de 43% este ano; a criação de esquemas para a casa própria aos brasileiros de menor nível de renda; a distribuição gratuita de remédios aos mais necessitados, ao lado de outras providências do maior alcance no âmbito do INPS; a reestruturação do Pis e PASEP, de forma a propiciar mais um salário mínimo anual aos que percebem até cinco salários mínimos (GEISEL, 1975, p. 153, grifos do autor).

Os objetivos econômicos do governo estavam, pois, consolidados no II PND. Alguns analistas consideraram o resultado eleitoral de 1974 como decisivo para que o II PND fosse levado a cabo. No entanto, tal interpretação desconsidera que o Plano estava sendo formatado há meses e que o texto havia sido submetido ao Congresso Nacional em 10 de setembro de 1974, antes, portanto, das eleições legislativas. Aprovado em 4 de dezembro daquele ano por um congresso em fim de mandato, o Plano parece antes a reafirmação dos anseios de Geisel e Velloso, agora balizada pelo descontentamento popular com a estratégia de ajuste promovido nos primeiros meses de governo, e não uma estratégia meramente reativa. Tal interpretação é baseada nas manifestações por parte de Geisel desde o momento em que fora indicado (na prática, nomeado) para a sucessão de Médici, em que se capta a intencionalidade por um projeto desenvolvimentista — ainda que escassamente se revelasse o tipo de desenvolvimento pretendido.

O texto do II PND, contudo, apresentava certas inconsistências, bem salientadas por Carlos Lessa (1978) e Martin Lu (1976). De fato, o II PND pretendia a difícil conciliação entre objetivos de curto prazo e de longo prazo aparentemente incompatíveis.

São exemplos dessa possível desarmonia contidos no Plano: procurava-se manter o crescimento acelerado, com melhoria da distribuição de renda (individual e regionalmente), ao mesmo tempo em que se manteria o equilíbrio do balanço de pagamentos (no contexto do choque do petróleo) e se conteria a inflação; almejava-se um processo de industrialização acelerado, ao passo que se pretendia evitar a poluição; buscava-se a desconcentração produtiva regional, mas sem comprometer economias de aglomeração e consequente eficiência no curto prazo; estimulavam-se setores intensivos em uso de energia (como a metalurgia e a petroquímica), enquanto agravava-se o problema energético. Eram objetivos, em certa medida, panglossianos.

Os planos, todavia, como argutamente pondera Sebastião Velasco e Cruz (1980), têm muito de utopia e devem ser relativizados em suas pretensões: “Em si mesmo, nada há de errado em tentar conciliar num discurso geral o inconciliável — não é outro o segredo do Estado e da ideologia burguesa, como tal. Nada de estranho, portanto, que o II PND tente realizar este passe de mágica” (CRUZ, 1980, p. 122). Mesmo Mário Henrique Simonsen, conhecido por suas posições monetaristas e considerado um crítico do II PND, expressa em despacho ministerial a lógica com que foi redigido o documento:

[...] predominância aos aspectos qualitativos do Plano (estratégia de desenvolvimento, política industrial e agrícola, modelo econômico — definições quanto ao setor privado e ao capital estrangeiro —, política social, integração regional, problema urbano) e adotando, quanto à parte quantitativa, um tratamento flexível, que não criasse camisa-de-força para o Governo (SIMONSEN, 1976b, p. 5).

Por que tal alternativa — aliás, consensual entre todos os ministros da área econômica, conforme Simonsen — foi escolhida? O próprio ministro da Fazenda responde no documento confidencial: o II PND procurava não fixar metas objetivas, mas apenas apresentar diretrizes, porque era sabido que o choque do petróleo e suas consequências afetariam bastante o Brasil, embora sem que se soubesse a real extensão e profundidade (SIMONSEN, 1976b).

Nesse particular, a análise de Antônio Barros de Castro (1985) defende com perspicácia a opção governamental: não é compreensível a crítica de que ao se optar pelo financiamento externo trazia-se implícita a assunção de que o choque do petróleo era

passageiro. Ao contrário, argumenta Castro, em vez de adiar o ajuste ao choque externo de 1973, o II PND pretendia “cortar o mal pela raiz” — ou seja, em vez de um ajuste tradicional, por meio da desvalorização do câmbio e do desaquecimento da economia, o governo Geisel ousou ao se propor “[...] a superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento” (CASTRO, A., 1985, p. 33). Com o II PND, assim, propunha-se modificar a estrutura da economia brasileira, o que só era possível com massivos investimentos e com longo prazo de maturação, uma vez eleitos como prioritários os setores energético (em especial a prospecção e produção de petróleo e hidroeletricidade), de bens de capital e de insumos básicos. Na área de transportes, conferiu-se a realocação de recursos do transporte rodoviário para o ferroviário e o marítimo. Dessa forma, em sua execução, o II PND foi condizente com o intuito geiselista mais geral de promover a indústria de bens de capital e de aumentar a infra-estrutura brasileira, resumido na frase inicial da Lei: “O Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (Brasil, 1974a, p. 15).

Para alcançar tal desenvolvimento e alçar o Brasil à categoria de “potência”, implicitamente o Plano colocava como imperativa a atuação destacada do Estado, notadamente a grande empresa estatal. A ampla utilização das estatais, a ocupação dos chamados “espaços vazios” por parte delas para o cumprimento das metas contidas no II PND e a descentralização espacial dos investimentos, para o que era indispensável a coordenação e financiamento por parte do Estado, ensejaram críticas veementes na imprensa e nos círculos empresariais contra a “socialização” da economia brasileira.

Outro objeto de desaprovação recorrente à implementação do projeto refere-se ao seu financiamento, realizado por meio da tomada de empréstimos no exterior que expandiram significativamente a dívida pública, fato agravado pelo desperdício de divisas em projetos que se mostraram equivocados, como a Ferrovia do Aço, ou excessivamente morosos, como o Programa Nuclear. No entanto, em compensação, utilizou-se do crédito para sustentar uma alta taxa de investimento, que possibilitou a expansão da capacidade produtiva de bens de capital e de manufaturados, inclusive em tecnologias de ponta. Com

o ambiente externo tendo se mostrado menos favorável do que se antecipava, as expansões médias de 6,76% para o PIB e de 6,92% no produto industrial observadas entre 1974 e 1979, embora em níveis inferiores aos observados no período do “milagre” e à própria meta de crescimento constante do II PND, reforçam a percepção de que, face ao objetivo principal de manutenção do crescimento econômico, o desempenho obtido no período foi considerável.

Mais uma questão presente na literatura sobre o período que permanece como alvo de debate é a seguinte: transformou-se o II PND em “letra-morta” em meados de 1976? De fato, após 1976, as preocupações com as políticas de curto prazo, em especial as relacionadas à inflação e ao desequilíbrio das contas externas, ganham proeminência. Além disso, e principalmente, alguns dos projetos do II PND são revistos e adiados ou descontinuados. Isso, no entender de analistas como Carlos Lessa (1978) e José Pedro Macarini (2011), sugeriria que em algum momento ao longo de 1976 o II PND foi sepultado. Em contraponto, outros autores, como o ministro João Paulo dos Reis Velloso (1977) e Antônio Barros de Castro (1985), defendem que ele tenha sido apenas redimensionado àquela altura. Os investimentos necessários para programas integrantes do II PND, afinal, embora em escala menor, continuaram, tanto na área de insumos básicos quanto na área energética. Ademais, como Castro argumenta “[...] por haver deslanchado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em março de 1979 (CASTRO, A., 1985, p. 46).

Com essas considerações, pode-se avaliar a “marcha forçada” da economia brasileira entre 1974 e 1979 com o modelo teórico proposto. À luz dos resultados do modelo de Acemoglu e Robinson (2001), é possível conceber que a condução econômica no governo Geisel adotou uma estratégia politicamente racional: a sustentação do crescimento econômico e do otimismo com o mesmo — tratava-se, pois, de não perder a fonte de legitimidade que respaldava o próprio regime militar desde Costa e Silva (FONSECA; MONTEIRO, 2008). Com isso, logrou obter, especialmente nos dois primeiros anos de governo, o apoio da elite e de boa parcela da população (não obstante a derrota eleitoral), para o que contribuíram os reajustamentos salariais. Para Sebastião

Velasco e Cruz (1980), o governo Geisel, em meio à crise, teve a pretensão de evitar justamente o que lhe é inerente, isto é, o conflito: “Não é por acaso que o governo Geisel buscou o apoio de todos (a bem da verdade, de quase todos), apelou para a boa vontade de todos (idem) e acabou decolando” (CRUZ, 1980, p. 124).

Como pondera Charles Miles (1993), uma dificuldade dos estudos de história econômica que se utilizam da análise estratégica é a suposição dos *payoffs* do jogo. É possível, no entanto, conjecturar o que teria acontecido no âmbito político caso o governo Geisel adotasse medidas de austeridade que, provavelmente, levariam o País à recessão. Para Lamounier (1994) uma hipótese é que a brecha existente entre as facções militares “teria se ampliado perigosamente, do ponto de vista do governo, se a redemocratização tivesse sido empreendida de maneira mais explícita, ou mais rápida, ou ainda se tivesse coincidido com uma freada mais brusca no crescimento econômico” (p. 72). Anteriormente, Castelo Branco assistira impávido à ascensão de seu ministro da Guerra, Artur da Costa e Silva. De maneira distinta, Geisel tratou de não permitir que, novamente, os sorbonistas perdessem o controle sobre a sucessão presidencial (o que, em 1977, ficaria escancarado com a demissão do ministro do Exército, Sílvio Frota, sem prévia consulta ao Alto Comando das Forças Armadas).

A pretensão política primordial de Geisel era, pois, com a institucionalização do regime militar, vale dizer, com reformas que fizessem com que a situação autoritária do país fosse normalizada — em outras palavras, as reformas deixariam o País afim ao ideal sorbonista, isto é, “dentro da lei e da ordem”. Não se pretendia, ao menos não no curto prazo, a transição para um regime democrático, mas sim sua viabilização: a lenta e gradual distensão pressupunha, por um período de tempo, a manutenção do *status quo* — o controle militar (e sorbonista) sobre o aparelho estatal. Se o governo Geisel optasse por frear o crescimento econômico, fonte de legitimidade do regime, uma possível reação seria, por um lado, a crescente insatisfação popular e o recrudescimento de manifestações contrárias ao regime e, por outro, uma nova ascensão da linha dura como corrente castrense dominante. É difícil, pois, não concordar com Bolívar Lamounier (1994):

Esta, precisamente, é a conexão que parece ter existido entre as estratégias econômica e política do governo Geisel. *Nossa hipótese é que a rigidez*

*autoritária não seria desfeita com sucesso numa situação de forte desaquecimento econômico.* Por mais que o desfazimento daquela rigidez fosse tido como imperativo, esse era um parâmetro a que o governo Geisel teria de estar atento (LAMOUNIER, 1994, p. 72, grifos nossos).

Dito isso, a partir do modelo teórico pode-se compreender a estratégia política do projeto de crescimento consubstanciado no II PND como a tentativa de não desencadear um subjogo resultante de uma recessão econômica. Em linha com o proposto por Acemoglu e Robinson (2001), como meio de permanência no poder (para dar vazão ao projeto de distensão), o governo não deixou de lado a repressão, em especial contra os partidos políticos clandestinos de cunho comunista, mesmo em ambiente de crescimento econômico, o que, teoricamente, diminuía a possibilidade futura de revolução. *Pari passu*, também buscou combater a linha dura, que pretendia o revigoramento do regime e a permanência (o mais possível) dos militares no poder. Com isso, diminuía-se igualmente a probabilidade de um golpe quando da ampliação dos poderes civis da população em geral<sup>83</sup>.

Cabe, no entanto, uma consideração crítica quanto ao próprio modelo teórico e a sua aplicabilidade a regimes militares, em geral, e o brasileiro, em particular: sua construção leva em consideração que a elite capitalista seja representada pela cúpula dirigente, o que não é necessariamente verdade. De fato, os interesses militares podem (e frequentemente o são) distintos dos anseios dos estratos de nível de renda mais alto da população — e, mesmo dentro destes, há também conflitos de interesses concorrentes cuja acomodação é complexa. No caso específico do governo Geisel, isso se verifica claramente com a “rebelião empresarial” de 1976, que ocorre no esteio do desaquecimento econômico ocorrido em 1975 e da percepção, por parcela do empresariado, de que a atuação estatal estava em dissonância com seus objetivos capitalistas, seja por meio da alegada estatização da economia, seja pelas tentativas de minorar a desigualdade de renda.

---

<sup>83</sup> Para ficar claro: em síntese, o projeto de distensão de Geisel e Golbery previa o alargamento da democracia — que, idealmente, levaria um político civil com afinidade aos “ideais da Revolução” ao poder, via eleições indiretas — e o abrandamento da repressão aos cidadãos que não fossem militantes da extrema-esquerda.

Na avaliação crítica de Bresser Pereira (1978), aliás, foi justamente a redução relativa da taxa de lucros e de ordenados da burguesia nacional que levou ao colapso da “aliança de classes” desta com a tecnoburocracia estatal, o que, a partir de 1977, ensejou manifestações mais veementes de retorno à democracia por parte do empresariado brasileiro. Nessa direção, o movimento operário ressurgiu com força na cena política a partir 1978 com questionamentos sobre a proibição das greves, com a reivindicação à negociação de salários, sem intermediação governamental, entre sindicatos e empregadores e com a exigência de maiores remunerações. O desaquecimento econômico tornava ainda mais complicada a já complexa conciliação dos interesses heterogêneos e contraditórios que eram emanados pela sociedade, como bem percebeu Luís Carlos Bresser Pereira:

Se o problema é redistribuir o excedente, qual a legitimidade do governo para arbitrar essa redistribuição? Enquanto se distribuía a prosperidade, nada havia a objetar, mas quando se quer distribuir sacrifícios, por que atribuir essa tarefa a um sistema autoritário em claro processo de erosão de legitimidade política? A burguesia, a tecnoburocracia, os próprios militares fazem perguntas e não encontram respostas. Será correta aceitar a arbitragem do Estado, quando existe o velho mercado para arbitrar? E, na medida em que o Estado deve manter-se no papel de árbitro, como legitimar esse próprio Estado? Podemos continuar pretendendo legitimá-lo através de um processo de transmissão burocrática do poder? (BRESSER PEREIRA, 1978, p. 109).

A frágil base de apoio aos projetos econômico e político constituiu-se, de fato, uma restrição importante durante todo o governo. Ao estabelecer um novo padrão de desenvolvimento e relegar a papel secundário a indústria de bens duráveis, era de se antever a criação de novos conflitos caso a fase de bonança (isto é, de crescimento acelerado do PIB e de sua partilha desigual) arrefecesse — agravados pelo pretendido e, em certa medida, executado programa de desenvolvimento social. Na prática, ademais, as ações empreendidas pelo governo Geisel apresentaram-se antes como aspiração (não obtida) de consenso e concordância com o projeto político do que prática deliberada de cooptação. Ou, nas palavras de Sebastião Velasco e Cruz,

Por não ter decidido claramente por esta ou aquela linha de ação; por tentar contemplar a todos, quando seria inevitável sacrificar alguns, o governo Geisel não conseguiu garantir um apoio sólido à política econômica que

propunha, a qual acabou cindindo-se, dilacerada em seus conflitos íntimos e insuperáveis (CRUZ, 1980, p. 124).

Sem dúvida, foi com grande dose de experimentalismo que o projeto Geisel-Golbery foi realizando-se na prática. Existiram sobressaltos e práticas condenáveis no período, como comprovam os emblemáticos casos de tortura e assassinato de, entre outros, Vladimir Herzog e Manuel Fiel Filho. Finalmente, o longo e tortuoso processo para a institucionalização do regime também teve muito de arbitrariedade, em que o “pacote de abril” e a Lei Falcão são exemplares.

Não parece vício teleológico ou atribuição excessiva de voluntarismo, contudo, considerar que a estratégia de crescimento econômico auxiliou Geisel a manter sua própria legitimidade e, com ela, reafirmar sua autoridade para derrotar a linha dura e escolher o seu sucessor, partidário do projeto de distensão “lenta, gradual e segura”. A supressão de alguns dos mecanismos de exceção em 1978, particularmente o AI-5, ademais, aplacou boa parte das principais críticas ao governo. A liberalização política, mesmo com a manutenção das “salvaguardas de emergência”, na prática, normalizava a situação no País. A repressão permanecia como potência, mas, tem razão Carlos Arturi (2001), sob novo quadro: o recuo institucional desmoralizaria a “legalidade autoritária” do regime e os defensores do projeto de liberalização. Do lado econômico, em suma, Geisel legou a Figueiredo a difícil missão de enfrentar o déficit do balanço de pagamentos, o cada vez mais preocupante endividamento externo e a inflação em níveis mais altos. Contudo, também deixou como herança a “safra de investimentos do II PND”, com o que, presumivelmente, poderia o País continuar a crescer e o governo seguir com o projeto político de distensão do regime, que, idealmente, pressupunha passar a faixa presidencial a um civil com afinidade aos “ideais da Revolução”<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Os “fatos supervenientes”, entretanto, fizeram com que o governo João Figueiredo fracassasse no plano político. Ainda assim, por linhas tortas, como bem nota Arturi (2001), o projeto acabou realizando-se.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou contribuir para o debate acerca da racionalidade, tanto política quanto econômica, do governo Ernesto Geisel (1974–1979). A revisão histórica do período militar, através da revisão da literatura consagrada sobre o período aliada a dados conjunturais e fontes primárias possibilitou não só a recapitulação e sistematização de aspectos decisivos da história política e econômica brasileira como também pôde revelar motivações e disputas da cúpula dirigente do País no período.

Grande parte das desaprovações ao II PND envolve a suposta desatenção do governo à gravidade da crise do petróleo e, em decorrência, a extemporaneidade da estratégia de substituição de importações. Outro ponto criticado na literatura é o intervencionismo estatal *per se*, e a tolerância com os níveis mais altos de inflação, fruto da preferência pelos resultados imediatos por parte do governo. Finalmente, um último conjunto de críticas refere-se ao uso político do projeto desenvolvimentista, ora criticado por satisfazer anseios ufanistas e triunfalistas do regime militar, ora por ser meio de cooptação de aliados.

À primeira parte das interpretações, pode-se indagar, entre outras questões, por que um governo que considere o choque do petróleo como algo passageiro optaria por, simultaneamente, buscar alianças comerciais ricas em energia (petrolífera e química) e iniciar projetos de tal monta, e tão longo prazo de maturação, como prospecção de petróleo e hidrelétricas de grande porte? Como compatibilizar volumosos recursos despendidos em projetos que somente (e talvez) longinquamente produziram seus resultados com a ideia de que os administradores tivessem estrita preferência pelo presente sobre o futuro?

Obviamente, os *policy-makers* não são oniscientes e nem a história é feita sem sobressaltos. Por isso, não compreender a “real gravidade” do choque do petróleo é quase um truísmo — de fato, quando o futuro vira passado, é mais fácil perceber quão profundas são as crises. No momento em que se as decisões precisam ser tomadas, contudo, são necessárias convicções e direções bem-fundamentadas — vale dizer, uma

racionalidade, que em geral engloba considerações políticas e econômicas, dimensões da vida social que precisam ser consideradas em conjunto quando da análise histórica.

Por isso, com as bases teóricas e as informações conjunturais sobre a ditadura militar brasileira, procurou-se nesta dissertação analisar criticamente o período, com ênfase nas interações e conflitos entre os diferentes atores políticos e econômicos. Isso se fez por meio da utilização conjunta do levantamento bibliográfico e documental e a utilização de um modelo teórico que salienta quais as variáveis mais relevantes a serem examinadas para a compreensão do projeto de institucionalização do regime militar brasileiro. A utilização dessa abordagem permitiu que se evidenciasse que a estratégia de crescimento do governo Geisel não era opção populista, neopatrimonialista ou meramente fruto de seus anseios desenvolvimentistas, mas, sim, possuía, além da racionalidade econômica, também racionalidade política quando analisada estrategicamente.

Nesse sentido, o exercício interpretativo desta dissertação pôde identificar na estratégia de crescimento econômico acelerado proposta com o II PND uma racional tentativa de transformação da estrutura produtiva brasileira, especialmente no tocante à produção de petróleo e às indústrias de insumos básicos e de bens de capital, em que o choque do petróleo foi devidamente considerado. Em sua implementação, o projeto encontrou dificuldades, mormente após o final de 1976, quando ganhou ascendência o compromisso com não permitir que a inflação se elevasse ainda mais, não obstante os projetos prioritários do II PND seguissem em execução.

O projeto desenvolvimentista, ademais, possibilitava que o objetivo maior do governo Geisel, a institucionalização do regime autoritário para que se desse vazão ao projeto de distensão política, fosse perseguido com maior segurança. A estratégia de não transformar o “milagre” em recessão, analisada neste trabalho com o auxílio do modelo de Acemoglu e Robinson (2001), minorava as chances de crescerem insatisfações e a perda da legitimidade do regime militar. Na prática, os resultados foram mais tortuosos do que se previa, com a pretensão de consenso relacionada à distensão política não sendo obtida em virtude dos múltiplos interesses (dos militares da linha-dura, de parcelas da elite, da oposição, dos sindicatos e outros órgãos representativos) contrariados com a

desaceleração econômica e com a decisão de modificar estruturalmente a economia, além de a própria liberalização política possibilitar manifestações mais veementes de desaprovação ao governo e ao regime.

Para finalizar, uma possibilidade de pesquisa que se abre com o recente trabalho diz respeito à elaboração de um modelo teórico que, concomitantemente, auxilie na avaliação de transições políticas e de manutenção de *status quo* quando um terceiro ator, que não a elite e os pobres, é adicionado ao jogo: os militares, com suas peculiaridades e objetivos próprios<sup>85</sup>. Isso se faz necessário porque, na realidade, muitas ditaduras mundo afora são dirigidas por oficiais ou juntas de militares, especialmente do Exército de seus países, que não obrigatoriamente possuem interesses afins aos da elite capitalista. Vale dizer: em muitas ocasiões, elites e militares se unem para a tomada do poder, mas, com o passar do tempo, conflitos de interesses podem levar ao divórcio da aliança constituída originalmente. Esse, exatamente, é o caso brasileiro tratado nesta dissertação e que o modelo de Acemoglu e Robinson (2001), embora auxilie na definição rigorosa das possíveis estratégias disponíveis em uma não-democracia a um governante que componha a elite, apenas parcialmente ajuda a responder.

---

<sup>85</sup> Um trabalho seminal neste campo é o de Acemoglu, Ticchi e Vindigni (2010). Ele, contudo, tem como equilíbrio estável que os militares, uma vez tomado o poder, com apoio e anuência da elite, o fazem de maneira definitiva. Desse modo, é um modelo teórico que auxilia na explicação de golpes de estado, mas não os sobressaltos da continuidade no poder e as possíveis rupturas da ordem estabelecida, motivo pelo qual não foi utilizado nesta dissertação.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961–1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992a. p. 197–212.

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992b.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. A theory of political transitions. **The American Economic Review**, [S.l.], v. 91, n. 4, set. 2001. p. 938–963. Disponível em: <<http://economics.mit.edu/files/4121>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

\_\_\_\_\_; TICCHI, Davide; VINDIGNI, Andrea. A theory of military dictatorships. **American Economic Journal: Macroeconomics**, v. 1. n.1., p. 1–42, 2010. Disponível em: <<http://economics.mit.edu/files/5789>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

AGUIRRE, Basília Maria Baptista; SADDI, Fabiana da Cunha. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 4., p. 78–98, out./nov. 1997.

ALESINA, Alberto; RODRIK, Dani. Distributive politics and economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 109, n. 2., p. 465–490, maio 1994.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (Org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 191–214.

ARTURI, Carlos Schmidt. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17., p. 11–31, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Os “Ideais Traídos” do general Sylvio Frota: as concepções políticas da “linha-dura” militar. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindóia. **Anais...** Águas de Lindóia: Anpocs, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/1EcxU83>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

ASSIS, José Carlos de. **A chave do tesouro: anatomia dos escândalos financeiros: Brasil 1974/83**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

AUMANN, Robert J. Rationality and bounded rationality. **Games and Economic Behaviour**, v. 23, p. 2–14, 1997.

BACHA, Edmar. **Os mitos de uma década: ensaios de economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_ ; MALAN, Pedro S. A dívida externa brasileira: do milagre ao fundo. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 199–227.

BAER, Werner. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **SGS** — Sistema gerenciador de séries temporais. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTeLaLocalizarSeries>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

BARROS, Luiz Carlos Mendonça de. A moeda indexada: uma experiência brasileira. **Economia e Sociedade**, Campinas, p. 3–24, ago. 1993.

BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de desenvolvimento do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 66–80, abr–jun. 1987.

BERMEO, Nancy. Democracy and the lessons of dictatorship. **Comparative Politics**, [S.l.] v. 24, n. 3, p. 273–191, abr. 1992.

BLACK, Duncan. On the rationale of group decision–making. **Journal of Political Economy**, [S.l.], v. 56, n. 1, p. 23–34, fev. 1948.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO — BNDES. **BNDES** — 50 anos de desenvolvimento. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro50anos/Livro\\_Anos\\_70.PDF](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_70.PDF)>. Acesso em 14 ago. 2015.

BOARATI, Vanessa. **A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND**: motivações, custos e resultados. 2003. 119 f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BONELLI, Regis; MALAN, Pedro. Os limites do possível: notas sobre o balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Política Econômica**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 353–406, 1976.

BRANCO, Carlos Castello. Uma página da História. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 4, 4 set. 1974.

BRANCO, Humberto de Alencar Castelo. Pronunciamento através do rádio e da TV, saudando o povo brasileiro, após ter sido eleito Presidente da República pelo Congresso Nacional em 11 de abril de 1964. In: \_\_\_\_\_. **Discursos 1964**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1964a. Disponível em:

<[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/castello-branco/discursos-1/1964/01.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/castello-branco/discursos-1/1964/01.pdf/at_download/file)>. Acesso em 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Pronunciamento perante o Congresso Nacional ao tomar posse em 15 de abril de 1964. In: **Discursos 1964**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1964b. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/castello-branco/discursos-1/1964/02.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/castello-branco/discursos-1/1964/02.pdf/at_download/file)>. Acesso em 23 mar. 2015.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília: Imprensa Oficial, 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em 04 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 13, de 5 de setembro de 1969**. Brasília: Imprensa Oficial, 1969a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-14-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-14-69.htm)>. Acesso em 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 14, de 5 de setembro de 1969**. Brasília: Imprensa Oficial, 1969b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-14-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-14-69.htm)>. Acesso em 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 17, de 14 de outubro de 1969**. Brasília: Imprensa Oficial, 1969c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br//CCIVIL\\_03/AIT/ait-17-69.htm](http://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-17-69.htm)>. Acesso em 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Oficial, 1969d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0941.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971**. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. Brasília: Imprensa Oficial, 1971a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L5727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5727.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972–74)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1971b.

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975–79)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1974a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974**. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Imprensa Oficial, 1974b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6036.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6036.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975**. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação

de mercadorias, e dá outras providências. Brasília: Imprensa Oficial, 1975a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp24.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 76.593, de 14 de Novembro de 1975**. Institui o Programa Nacional do Álcool e dá outras Providências. Brasília: Imprensa Oficial, 1975b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Lista oficial de mortos e desaparecidos políticos**. Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://cemdp.sdh.gov.br/modules/wfchannel/index.php?pagenum=11>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Comissão Nacional da Verdade (2015). **Relatório final da Comissão Nacional da Verdade**. 2015b. Disponível em: <[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_1\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2015.

BRASIL: nunca mais. Um relato para a história. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

CAIXA. **PIS**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/pis/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. A dependência revisitada. In: \_\_\_\_\_. **As ideias e seu lugar**. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 84-89

\_\_\_\_\_. O modelo político brasileiro (apresentado em seminário na Universidade de Yale em 23/04/1971). In: \_\_\_\_\_. **O modelo político brasileiro**. v. 5. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993. p. 50–82.

\_\_\_\_\_. **10 Perguntas para Fernando Henrique Cardoso** — Pergunta 7. Entrevista a Kennedy Alencar. [S.l.], 8 nov. 2013. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=wWcgom\\_har4](https://www.youtube.com/watch?v=wWcgom_har4)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

\_\_\_\_\_; FALETTTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARNEIRO, Dionísio Dias. **Brasil: dilemas da política econômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1977a.

\_\_\_\_\_. Crise e esperança: 1974–1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 295–322.

\_\_\_\_\_. Política de controle de preços industriais — perspectiva teórica e análise

institucional da experiência brasileira. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília, ano 37, p. 37–47, abr./jun. 1977b.

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a Liberalização do Regime. Autoritário (1974–1985). **Dados** — Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 115–147, 2005.

CASTRO, Antônio Barros de. Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. In: \_\_\_\_\_; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 11–96.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Celso. As apreciações do SNI. In: \_\_\_\_\_; D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 41–61.

\_\_\_\_\_; D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CASTRO, Lavínia Barros de. Financiamento do desenvolvimento: experiência comparada Brasil–Coreia (1950–1980). **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 5–46, dez. 2009.

CHAGAS, Carlos. **Carlos Chagas II (depoimento, 2006)**. Rio de Janeiro: Cpdoc/Superior Tribunal Militar, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista1495.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

CODATO, Adriano Nervo. O golpe de 1964 e o regime de 1968: aspectos conjunturais e variáveis históricas. **História: Questões & Debates**, Curitiba, n. 40, p. 11–36, 2004.

\_\_\_\_\_. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 83–106, nov. 2005.

CONJUNTURA ECONÔMICA. **Dilma será o Geisel da democracia?** v. 65, n. 1. jan. p. 14–15, 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/22415/21182>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CONSTANTINO, Rodrigo. **Dilma ressuscita Geisel**. 19 maio 2012. Disponível em: <<http://rodrigoconstantino.blogspot.com.br/2012/05/dilma-ressuscita-geisel.html>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

COSTA, Célia Maria Leite. **Acordo Nuclear Brasil–Alemanha (1975)**. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AcordoNuclear>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. A política energética em questão. In: TAVARES, Maria da Conceição; DAVID, Maurício Dias. **A economia política da crise: problemas e impasses da política econômica brasileira**. Rio de Janeiro: Vozes/Achiamé, 1982. p. 101–118.

CRAIN, W. Mark. Dynamic inconsistency. In: ROWLEY, Charles K.; SCHNEIDER, Friedrich. **The encyclopedia of public choice**. v.2. Dordrecht: Kluwer Academic, 2004. p. 157–160.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Estado e planejamento no Brasil — 1974/1976 (Notas sobre um trabalho de Carlos Lessa). **Estudos Cebrap**, [S.l.], n. 27, p. 104–126, 1980.

\_\_\_\_\_; MARTINS, Carlos Estavam. De Castello a Figueiredo: uma incursão na pré-história da “abertura”. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (Org.). **Sociedade e política no Brasil pós–64**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 13–61.

CYSNE, Rubens Penha. A economia brasileira no período militar. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 185–226, maio/ago. 1993.

D’ARAÚJO, Maria Celina. Ministério da Justiça, o lado duro da transição. In: CASTRO, Celso; D’ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 21–40.

\_\_\_\_\_; CASTRO, Celso (Org.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

\_\_\_\_\_. **Tempos modernos: João Paulo dos Reis Velloso, memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DINIZ, Eli. A transição política no Brasil: perspectivas para a democracia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 10., 1986, Campos do Jordão. **Anais...** Campos do Jordão: Anpocs, 1986. Disponível em:

<[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=6225&Itemid=371](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=6225&Itemid=371)>. Acesso em: 25 fev. 2015.

DRAZEN, Allan. **Political economy in macroeconomics**. Princeton: Princeton University, 2000.

ELETRONUCLEAR. **Angra 1** — Informações gerais/histórico/dados básicos.

Disponível em:

<<http://www.eletronuclear.gov.br/AEmpresa/CentralNuclear/Informa%C3%A7%C3%B5esAngra1.aspx>>. Acesso em: 29 ago. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Angra 2**. Disponível em:

<<http://www.eletronuclear.gov.br/AEmpresa/CentralNuclear/Angra2.aspx>>. Acesso em: 29 ago. 2015b.

FALCÃO, Armando. **Geisel: do tenente ao presidente**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 29–60, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbh/v24n47/a03v2447.pdf>>. Acesso em 30 jan. 2015.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 507–550, dez. 1986.

\_\_\_\_\_. Uma política de dois presidentes: a economia política da gestão da crise. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 137–198.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n.1, p. 28–46, 2008.

\_\_\_\_\_; MOREIRA, Cássio Silva . O projeto do Governo Goulart e o II PND: um Cotejo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, n. 33, p. 5–37, out. 2012.

FRAGA, Armínio. Governo repete modelo de Geisel, diz Armínio. Entrevista. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 out. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-repete-modelo-de-geisel-diz-arminio-imp-,1086649>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

FREIRE, Américo (Org.). **Grandes manifestações políticas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Alerj/FGV, 2002. 192 p. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/livro/>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

FURUGUEM, Alberto S. Aspectos da política monetária no Brasil. In: CARNEIRO, Dionísio Dias. **Brasil: dilemas da política econômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1977. p. 81–108.

GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GEISEL, Ernesto. Discurso perante a Convenção Nacional da ARENA em 15 de setembro de 1973. In: **Discursos 1973**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1973/01/download>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974. In: \_\_\_\_\_. **Discursos 1974**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1974. p. 38–66. Disponível em:

<[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1974/03.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1974/03.pdf/at_download/file)>. Acesso em 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Pronunciamento feito na primeira reunião ministerial em 19 de março de 1974. In: \_\_\_\_\_. **Discursos 1974**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1974. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1974/03.pdf/download>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Pronunciamento pela televisão, com informações atualizadas sobre a ação governamental, em 1<sup>o</sup> de agosto de 1975. In: \_\_\_\_\_. **Discursos 1975**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1975. p. 139–156. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/27.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1975/27.pdf/at_download/file)>. Acesso em 15 abr. 2015.

GOMES, Angela de Castro. Abertura política e controle sindical: trabalho e trabalhadores no Arquivo Ernesto Geisel. In: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 105–120.

GORNI, Antonio Augusto. **A eletrificação nas ferrovias brasileiras**. São Vicente: [s.n.], 2003. Disponível em: <[http://www.gorni.eng.br/Gorni\\_ElectroBras\\_2003.pdf](http://www.gorni.eng.br/Gorni_ElectroBras_2003.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “milagre” econômico (1964–1973). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945–2010)**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2011a. p. 49–72.

\_\_\_\_\_. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945–2010)**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 2011b. p. 73–96.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dados macroeconômicos e regionais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

JOFFILY, Mariana Rangel. Oban e DOI–CODI, elementos para um estudo. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH, 23., 2005, Londrina. **Anais...** Londrina: Anpuh, 2005. Disponível em: <<http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0728.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2015.

LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967–1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889–1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 233–294.

LAMOUNIER, Bolívar. E no entanto se move: formação e evolução do Estado democrático no Brasil, 1930–94. In: \_\_\_\_\_; CARNEIRO, Dionísio Dias; ABREU, Marcelo de Paiva. **50 anos de Brasil: 50 anos de Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 1–105.

\_\_\_\_\_. O “Brasil autoritário” revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 83–134.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974–1976: sonho e fracasso**. 1978. 291 f. Tese (Concurso de Professor Titular)– Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

LOURENÇO, Iolanda. **Regime criou “democracia” em que as regras mudavam para oposição não vencer**. Brasília: Agência Brasil, 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-03/regime-criou-democracia-em-que-regras-mudavam-para-oposicao-nao-vencer>>. Acesso em: 03 maio 2015.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do governo Costa e Silva: 1967–1969. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 453–489, set./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. A política econômica do governo Médici: 1970–1973: **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, p. 53–92, set./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 30–61, jan./abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Contribuições de Carlos Lessa para o estudo da política econômica no Brasil** — texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 180, jul. 2010.

Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1810&tp=a>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

MALAN, Pedro. S; LUZ, José Alfredo da. O desequilíbrio do balanço de pagamentos: retrospecto e perspectivas. In: CARNEIRO, D. D. (Org.) **Brasil: dilemas da política econômica**. Rio de Janeiro: Campus, 1977. p. 33–60

MARTINS FILHO, João Roberto. **O palácio e a caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964–1969)**. São Carlos: EdUFSCar, 1995.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. A justificada confiança — mensagem remetida pelo Presidente Médici ao Congresso Nacional, na abertura da sessão legislativa de 1974. In: \_\_\_\_\_. **Discursos 1974**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da

República, 1974. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/discursos-1/1974/02.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/discursos-1/1974/02.pdf/at_download/file)>. Acesso em 16 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Tempo de reconstrução — Discurso pronunciado na Convenção da Arena, em 20 de novembro de 1969. In: \_\_\_\_\_. **Discursos 1969**. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1969. Disponível em: <[http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/discursos-1/1969/05.pdf/at\\_download/file](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/discursos-1/1969/05.pdf/at_download/file)>. Acesso em: 23 abr. 2015.

MELLO, João Manuel Cardoso de; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. v. 1. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 141–158.

MIGLIORA, Luiz Guilherme Moraes Rego. **Relações do trabalho II**. v. 2. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. Disponível em: <[https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/relacoes\\_do\\_trabalho\\_ii\\_2014-2.pdf](https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/relacoes_do_trabalho_ii_2014-2.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

MILES, Charles Erskine. **Institutions, game theory and the law in medieval England**. 1993. 197 f. Tese (Doutorado em Economia)– Northwestern University, Evanston, Illinois, 1993.

MILLER, Michael K. Electoral authoritarianism and democracy: a formal model of regime transitions. **Journal of Theoretical Politics**, [S.l.], p. 1–29, 2012.

MUELLER, Denis C. Public choice: an introduction. In: ROWLEY, Charles K.; SCHNEIDER, Friedrich. **The encyclopedia of public choice**. v. 1. Dordrecht: Kluwer Academic, 2004. p. 32–43.

NAPOLITANO, Marcos. **1964: História do regime militar brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2014.

O'DONNELL, Guillermo A.; SCHMITTER, Phillippe C. **Transitions from authoritarian rule: tentative conclusions about uncertain democracies**. Baltimore: Johns Hopkins University, 1988.

PESSÔA, Samuel. **Crise econômica brasileira: causas e perspectivas**. Debate com Carlos Aguiar de Medeiros. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 29 maio 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JZ62f3rnqk8>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Por que Dilma é o novo Geisel... **Istoé**. 20 abr. 2013. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Brasil/noticia/2013/04/por-que-dilma-e-o-novo-geisel.html>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

POMAR, Pedro Estevam da Rocha. **Massacre na Lapa**: como o Exército liquidou o Comitê Central do PCdoB — São Paulo, 1976. São Paulo: Busca Vida, 1987.

REIS, Daniel Aarão. A vida política. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Modernização, ditadura e democracia**: 1964–2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 75–126.

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, 1992. p. 213–232.

ROBBINS, Lionel. **An essay on the nature and significance of economic science**. Londres: Macmillan, 1932. Disponível em: <[https://mises.org/sites/default/files/Essay%20on%20the%20Nature%20and%20Significance%20of%20Economic%20Science\\_2.pdf](https://mises.org/sites/default/files/Essay%20on%20the%20Nature%20and%20Significance%20of%20Economic%20Science_2.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

RUSTOW, Dankwart A. Transitions to democracy: toward a dynamic model. **Comparative Politics**, v. 2, n. 3, p. 337–363, abr. 1970.

SADDI, Fabiana da Cunha. Política e economia no federalismo do governo Geisel. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2., p. 28–46, abr./jun. 2003..

SALLUM JR., Brasília. **Labirintos**: dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Ricardo José dos Santos; AVELLAR, Ana Paula Macedo de. Da Criação do Conselho Nacional do Petróleo ao Prominp: a trajetória histórica das políticas para a indústria do petróleo no Brasil. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA E VI ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA, 4., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo. Universidade de São Paulo, out. 2012. Disponível em: <[cihe.fflch.usp.br/sites/cihe.fflch.usp.br/files/Ricardo\\_Santos\\_&Ana\\_Paula\\_Macedo\\_de\\_Avellar\\_0.pdf](http://cihe.fflch.usp.br/sites/cihe.fflch.usp.br/files/Ricardo_Santos_&Ana_Paula_Macedo_de_Avellar_0.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

SARMENTO, Carlos Eduardo; ALBERTI, Verena. O dossiê ministério da Fazenda do arquivo Ernesto Geisel: fontes sobre a gestão de Mário Henrique Simonsen. In: CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Dossiê Geisel**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 62–74.

SHUGHART II, William. Is voting rational? In: ROWLEY, Charles K.; SCHNEIDER, Friedrich. **The encyclopedia of public choice**, Dordrecht, v. 2. p. 326–329, 2004.

SIMONSEN, Mario Henrique. Nota sobre o problema inflacionário em 1974. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (I-4). Despacho sem data [1974].

\_\_\_\_\_. Proposição com vistas à instrumentação dos objetivos sociais do II PND — Cap. VI, Estratégia de Desenvolvimento Social. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (VI-12A). jan. 1975.

\_\_\_\_\_. A imaginação reformista. In: \_\_\_\_\_; CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1976a. p. 119–150.

\_\_\_\_\_. Subsídios à programação para 1977. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (X-8A). out. 1976b.

\_\_\_\_\_. Agenda para despacho com o excelentíssimo senhor presidente da república. **Arquivo Geisel**. CPDOC. Dossiê EG/pr 1974.03.28 (X-3). set. 1976c.

SINGER, Paul. **A crise do “milagre”**: interpretação crítica da economia brasileira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

\_\_\_\_\_. O processo econômico. In: REIS, Daniel Aarão (Coord.). **Modernização, ditadura e democracia**: 1964–2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 183–231.

SKIDMORE, Thomas E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974–1985. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 27–82.

SOUZA, Fabiano Farias de. Acordo Nuclear Brasil–Alemanha Federal de 1975: o desafio brasileiro na busca de soberania internacional. **Aedos** — Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. v. 1. n. 1, p. 215–231, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/download/9818/5617>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

STEPAN, Alfred. Introdução. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 9–24.

TAVARES, Maria da Conceição (Org.). **Memórias do desenvolvimento nº 4**: O papel do BNDE na industrialização do Brasil — Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952–1980. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2010. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201405161510110.Memorias4texto.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

TAVARES, Zózimo. **Grandes vultos que honraram o Senado** — Petrônio Portella. Brasília: Senado Federal, 2010.

THE WORLD BANK. **World Bank open data**. 2015. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. O governo Geisel: estratégia de desenvolvimento e coordenação da política econômica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 52, n. Especial, p. 15–25, fev. 1998.

\_\_\_\_\_. **Brasil**: a solução positiva. São Paulo: Abril-tec, 1977.

\_\_\_\_\_. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 2., p. 133–144, abr./jun. 1998.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968–1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n.2, p. 221–246, abr./jun. 2008.

VILLA, Marco Antonio. **Ditadura à brasileira: a democracia golpeada à esquerda e à direita**. São Paulo: Leya, 2014.

VITAL, Sebastião Marcos. Geopolítica e a “guerra fiscal”. **Rumos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, ano 2, n. 12, p. 25–27, jul./ago. 1978.

\_\_\_\_\_. Subsídios, fisco e concentração. **Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 15, p. 6–7, jan/fev. 1979.

**ANEXO A — Ordem cronológica dos convites de Geisel para os principais cargos**

<b>Cargo</b>	<b>Nome</b>	<b>Data do convite</b>
Chefe da Segurança do presidente	Tenente-Coronel Germano Arnoldi Pedrozo	04/07/1973
Ministro de Estado Chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI)	General João Batista de Oliveira Figueiredo	15/12/1973
Presidente da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás)	Almirante Floriano Peixoto Faria Lima	21/12/1973
Ministro de Estado da Educação e Cultura	Senador Ney Braga	22/01/1974
Ministro da Saúde	dr. Paulo de Almeida Machado	28/01/1974
Ministro da Fazenda	dr. Mário Henrique Simonsen	29/01/1974
Chefe do Cerimonial da Presidência da República	Diplomata Jorge Carlos Ribeiro	29/01/1974
Ministro de Estado das Comunicações	Comandante Euclides Quandt de Oliveira	30/01/1974
Ministro de Estado da Marinha	Almirante Geraldo de Azevedo Hening	01/02/1974
Chefe do Serviço Médico da Presidência da República	Coronel-Médico dr. Américo Sorvechi Mourão	17/02/1974
Ministro de Estado chefe da Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral	dr. João Paulo dos Reis Velloso	12/02/1974
Ministro de Estado da Agricultura	dr. Alyson Paulinelli	12/02/1974
Ministro de Estado dos Transportes	General Dirceu Nogueira	14/02/1974
Ministro de Estado do Exército	General Vicente de Paulo Dale Coutinho	16/02/1974
Ministro de Estado Chefe do Gabinete Civil da Presidência	General Golbery do Couto e Silva	17/02/1974
Assessor Especial do Presidente	Coronel Gustavo Moraes Rego	18/02/1974
Assessor de Imprensa	dr. Humberto Esmeraldo Barreto	18/02/1974
Secretário Particular do Presidente	prof. Heitor Ferreira de Aquino	18/02/1974

<b>Cargo</b>	<b>Nome</b>	<b>Data do convite</b>
Ministro de Estado da Justiça	dr. Armando Ribeiro Falcão	18/02/1974
Ministro de Estado da Aeronáutica	Brigadeiro Joelmir Campos de Araripe Macedo	18/02/1974
Ministro de Estado das Relações Exteriores	Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira	19/02/1974
Ministro de Estado chefe do Gabinete Militar da Presidência	General Dilermando Monteiro (não pôde assumir, em virtude de acidente, sendo substituído por Hugo de Abreu)	19/02/1974?
Ministro de Estado do Interior	dr. Maurício Rangel Reis	19/02/1974
Ministro de Estado da Indústria e do Comércio	dr. Severo Gomes	20/02/1974
Ministro de Estado das Minas e Energia	dr. Shigeaki Ueki	20/02/1974
Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social	dr. Arnaldo Prieto	20/02/1974
Comandante do I Exército	General Reynaldo Mello de Almeida	20/02/1974
Governador de Brasília	dr. Elmo Serejo Farias	01/03/1974
Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)	Cel. Darcy Siqueira	01/03/1974

**Fonte:** Falcão (1995, p. 172-175).

**ANEXO B — Composição e periodização do gabinete do governo Geisel.**

O ministério Geisel (15-3-1974 a 15-3-1979)

<b>Ministério</b>	<b>Titular</b>	<b>Período</b>
Aeronáutica	Joelmir de Araripe Macedo	Início – fim
Agricultura	Alysson Paulinelli	Início – fim
Casa Militar	Hugo de Andrade Abreu	Início – 4-1-1978
	Gustavo Moraes Rego Reis	6-1-1978 – fim
Casa Civil	Golbery do Couto e Silva	Início – fim
Comunicações	Euclides Quandt de Oliveira	Início – fim
Educação e Cultura	Nei Amintas de Barros Braga	Início – 31-5-1978
	Euro Brandão	31-5-1978 – fim
Estado-Maior das Forças Armadas	Antônio Jorge Correa	Início – fim
	Vicente de Paulo Dale Coutinho	Início – 24-5-1974
Exército	Sílvio Frota	28-5-1974 – 13-10-1977
	Fernando Belfort Bethlem	13-10-1977 – fim
Fazenda	Mário Henrique Simonsen	Início – fim
Indústria e Comércio	Severo Fagundes Gomes	Início – 8-2-1977
	Ângelo Calmon de Sá	8-2-1977 – fim
Interior	Maurício Rangel Reis	Início – fim
Justiça	Armando Ribeiro Falcão	Início – fim
Marinha	Geraldo Azevedo Henning	Início – fim
Minas e Energia	Shigeaki Ueki	Início – fim
Planejamento	João Paulo dos Reis Velloso	Início – fim
Previdência	Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva	Início – fim
Relações Exteriores	Antônio Francisco Azeredo da Silveira	Início – fim
Saúde	Paulo de Almeida Machado	Início – fim
SNI	João Batista de Oliveira Figueiredo	Início – fim
Trabalho	Arnaldo da Costa Prieto	Início – fim
Transportes	Dirceu Araújo Nogueira	Início – fim

**Fonte:** Castro e D'Araujo (2002, p. 20).

## ANEXO C — Modelo teórico expandido

Este anexo apresenta com maiores detalhes matemáticos o modelo de Acemoglu e Robinson (2001). Baseia-se fortemente na descrição do modelo feita pelos autores, mas as provas matemática são omitidas, bem como a maior parte da discussão sobre a transição política de uma democracia para uma não-democracia — ou seja, enfoca-se a análise de regimes não-democráticos.

### 1. O modelo básico

Acemoglu e Robinson argumentam que em sociedades democráticas os pobres impõem taxas de impostos maiores aos ricos (com o intuito de redistribuir a renda) do que em sociedades não democráticas — com isso, há um incentivo para que os pobres sejam favoráveis à democracia, enquanto oferece aos ricos incentivos para se oporem a ela. Assim, são dois os grupos de agentes do modelo: Os “pobres” (denotados pelo sobrescrito  $p$  na descrição do modelo a seguir) e a rica “elite” (denotada pelo sobrescrito  $r$ ).

Para fins de simplificação, há um único bem consumível,  $y$ , e um bem de capital com estoque total  $h$ . Além disso, assume-se um número infinito de períodos de tempo e um *continuum* de agentes, em que os agentes pobres constituem uma proporção  $\lambda > \frac{1}{2}$  e todos, agentes pobres ou elite, são definidos por um agente representativo.

São dois os estados políticos:

- a) democracia: O eleitor mediano (um agente presumivelmente pobre) define a taxa de impostos, e a elite pode montar um golpe;
- b) não-democracias: As alíquotas são impostas pelos ricos e os pobres podem tentar uma revolução, com o que a elite pode decidir se estabelece a democracia.

A renda na economia é considerada como uma variável estocástica e o custo de oportunidade de golpes e revoluções varia de acordo com a renda, o que enfatiza a noção de que alguns períodos, como recessões, podem ser mais favoráveis a agitações sociais e

políticas. Ademais, o modelo captura a ideia de que aqueles que estão no poder não podem se comprometer com as alíquotas fiscais futuras.

No tempo  $t = 0$ , as elites detêm o poder político. Os pobres têm um capital exógeno  $h^p$  e os ricos detêm  $h^r > h^p$ . Assim, pode-se parametrizar a desigualdade como

$$h^r = \frac{(1 - \theta)h}{1 - \lambda} \text{ e } h^p = \frac{\theta h}{\lambda} \quad (1)$$

em que  $\lambda > \theta > 0$ , de modo que quanto menor o valor de  $\theta$ , maior a desigualdade.

O produto final é produzido a partir de capital e a função de produção de um agente tipo  $i \in \{p, r\}$  é

$$y_t^i = A_t h^i \quad (2)$$

em que  $A_t$  captura a produtividade agregada.

Em particular, assume-se que  $A_t$  pode ter dois valores:

$$A_t = \begin{cases} A^h = 1 & \text{com probabilidade } 1 - s \\ A^l = a & \text{com probabilidade } s \end{cases} \quad (3)$$

onde  $A^l = a < 1$  indica uma recessão e  $A^h$  denota “tempos normais”. É assumido que  $s < \frac{1}{2}$ , ou seja, que recessões são relativamente raras, enquanto  $a$  revela o nível de renda em uma recessão. A importância da recessão reside no fato de que ela muda os custos de oportunidade de os pobres fazerem uma revolução em uma sociedade não-democrática.

As preferências de um agente de tipo  $i \in \{p, r\}$  são

$$E_t \sum_{j=0}^{\infty} \beta^j C_{t+j}^i \quad (4)$$

em que  $E_t$  é o operador de expectativas condicional a todas as informações disponíveis no tempo  $t$ ,  $\beta < 1$  é o fator de desconto temporal e  $C_t^i$  é o consumo do agente  $i$  no tempo  $t$ .

A renda dos agentes após os impostos é dada por

$$y_t^i = (1 - \tau_t) A_t h^i + T_t^i \quad (5)$$

onde  $\tau_t \geq 0$  é a taxa de impostos na renda,  $T_t^i$  é a transferência de montante fixo (*lump-sum*) que um agente do grupo  $i$  recebe do Estado. É assumido, para fins de simplificação, que as taxas são lineares e as transferências não são direcionadas a pessoas específicas, com o que  $T_t^i = T_t$ . É também assumido que é dispendioso elevar os impostos: à taxa de

impostos  $\tau_t$  há um custo de peso-morto de  $c(\tau_t)A_t h$ , onde  $c \in C^2([0, 1])$  e  $c(0) = 0$ ,  $c'(0) = 0$ ,  $c'(\tau) > 0$  para todo  $\tau > 0$  e  $c'' \geq 0$ <sup>86</sup>.

Assim, a restrição orçamentária do governo é

$$T_t = \tau_t A_t (\lambda h^p + (1 - \lambda) h^r) - c(\tau_t) A_t h = (\tau_t - c(\tau_t)) A_t h \quad (6)$$

A partir dessas definições, é possível explicitar como se dá a dinâmica de transição de um regime político para outro, bem como os fatores que evitam sua modificação.

## 2. Dinâmica da transição e *timing*

A sociedade inicia em uma não-democracia e os  $\lambda$  agentes pobres estão inicialmente excluídos do processo político, embora eles possam aventurar-se em uma revolução em qualquer período  $t \geq 1$ . É assumido que se uma revolução é tentada e uma fração  $\xi^p \leq 1$  dos indivíduos pobres participa, a revolução é bem-sucedida. Além disso, após a revolução, os pobres expropriam uma fração adicional igual a  $\pi - \theta$  do estoque de ativos da economia. Durante o período da revolução, uma fração  $1 - \mu > 0$  da renda da economia é destruída. Assim, cada agente recebe  $\frac{\mu \pi A_t h}{\lambda}$  no primeiro período, seguido por um retorno de  $\frac{\pi A_t h}{\lambda}$  por período, para sempre, após a revolução.

Além disso, assume-se que os ricos perdem tudo o que têm em uma revolução e, por isso, procuram sempre impedi-la. Pequenos valores de  $\mu$  significam que a revolução é custosa, enquanto um pequeno valor de  $\pi$  significa que os retornos da revolução são baixos. Os ricos podem emancipar, isto é, aumentar os direitos dos pobres sem uma revolução: o regime pode mudar para uma democracia, em que o eleitor mediano define a taxa de impostos.

O *timing* de eventos em cada período do jogo, em uma não-democracia, pode ser resumido da seguinte forma:

- 1) o estado  $A_t \in \{A^h, A^l\}$  é revelado;

---

<sup>86</sup> Essa formulação implica que uma proporção  $c(\tau_t)$  do produto obtido antes do imposto é perdida como resultado da taxaço. Caso inexistissem custos da taxaço, os resultados mais gerais não se alterariam, embora a estática comparativa se tornasse não-aplicável quando a taxa de imposto estivesse em uma solução de canto (isto é, em  $\tau = 1$ ).

- 2) se houve uma revolução em qualquer período passado, os pobres recebem sua quota de renda, o consumo é realizado, e o período termina;
- 3) o grupo no poder estabelece a taxa de imposto  $\tau_t$ ;
- 4) os ricos decidem se estendem ou não o direito de voto dos pobres
  - a. se eles estenderem o direito, o grupo empoderado decide se mantém a taxa de imposto do estágio 3 ou se define uma nova taxa;
- 5) os pobres escolhem se iniciam ou não uma revolução
  - a. se houver uma revolução, eles compartilham o produto da economia que restar; caso contrário, a taxa de imposto dos estágios 3 e 4 permanece;
- 6) o consumo é realizado e o período termina.

Com essas informações, Acemoglu e Robinson analisam as estratégias de equilíbrio do jogo, tratadas a seguir.

### 3. Definição do equilíbrio

Assumindo-se que não existam problemas de *free-rider* afetando as ações políticas, Acemoglu e Robinson tratam os agentes pobres como um único jogador e os membros da elite como outro jogador em um jogo repetitivo. A definição de equilíbrio do modelo utiliza o equilíbrio perfeito de Markov como conceito de solução, isto é, as estratégias dependem somente do estado atual do mundo e das ações prévias tomadas no mesmo período. Os possíveis estados  $S$  são  $(A, D)$ ,  $(A, E)$  ou  $(A, R)$ , onde  $A \in \{A^h, A^l\}$  e  $E, D$  e  $R$  indicam, respectivamente, elites no poder, democracia e revolução.

A estratégia da elite é denotada por  $\sigma^r(S | \tau^p)$ , que é uma função do estado do mundo  $S$  e da decisão de taxação dos pobres se  $S = (A, D)$ . Essa estratégia determina as ações da elite, dadas por  $\{\gamma, \zeta, \tau^r\}$ , onde  $\gamma$  é a decisão de estender ou não o direito de voto em um estado  $(A, E)$  ( $\gamma = 1$  indica a ampliação dos direitos dos pobres),  $\zeta$  é uma variável indicadora de golpe em um estado  $(A, D)$  e  $\tau^r$  é a taxa de imposto definida pela elite em um estado  $(A, E)$  após  $\gamma = 0$  ou estado  $(A, D)$  após  $\zeta = 1$ .

A estratégia dos pobres é indicada por  $\sigma^P(S | \gamma, \tau^r)$ , que é uma função do estado do mundo, a decisão dos ricos por estender ou não o direito dos pobres e a taxa de impostos da elite quando ela se encontra no poder. Essa estratégia determina as ações dos pobres, dadas por  $\{\rho, \tau^P\}$ , onde  $\rho$  é uma variável indicadora de revolução e  $\tau^P$  é a taxa de impostos definida pelos pobres em um estado  $(A, D)$ .

As transições entre os estados são resumidas da seguinte maneira:

- a) se  $S = (A, E)$  e há uma revolução ( $\rho = 1$ ), então ocorre a transição para  $(A, R)$ ;
- b) se  $S = (A, E)$ , e  $\rho = 1$ 
  - c. se  $\gamma = 0$ , o estado permanece em  $(A, E)$ ; e
  - d. se  $\gamma = 1$ , há transição para  $(A, D)$ <sup>87</sup>.

Uma estratégia pura de equilíbrio perfeito de Markov é o par de estratégias  $\{\hat{\sigma}^r(S | \tau^P), \hat{\sigma}^P(S | \gamma, \tau^r)\}$  tal que  $\hat{\sigma}^r$  e  $\hat{\sigma}^P$  são as melhores respostas possíveis para cada um dos jogadores para todos os possíveis estados  $S$ , o que leva em consideração que os agentes não são míopes, isto é, que eles maximizam o seu futuro bem-estar total.

O teorema principal de Acemoglu e Robinson é a construção do equilíbrio perfeito de Markov sob as seguintes hipóteses:

- a) uma revolução nunca é lucrativa quando  $A_t = A^h$ , isto é, em períodos não-recessivos;
- b) democratização sempre evita revoluções;
- c) um golpe de estado nunca é lucrativo quando  $A_t = A^h$ .

A partir dessas hipóteses, Acemoglu e Robinson (2001) propõem que o equilíbrio obtido em uma sociedade cuja condição inicial é um regime não-democrático e que esteja em um período de recessão possui as seguintes propriedades:

- 1) se  $\mu < \mu^*(\theta, a, s)$ , ou seja, o custo da revolução é muito alto, então a sociedade permanece não-democrática.

---

<sup>87</sup> Um terceiro caso é a transição de uma democracia para um regime não democrático: Se  $S = (A, D)$  e há um golpe ( $\zeta = 1$ ), há transição para  $(A, E)$ .

- 2) se  $\mu > \mu^*(\theta, a, s)$  e o custo de um golpe de estado é muito alto (valor baixo de  $\phi$ ), então a sociedade democratiza no primeiro período recessivo,  $(A^l, E)$ , e permanece como uma democracia consolidada;
- 3) se  $\mu > \mu^*(\theta, a, s)$  e o custo de um golpe de estado é moderado ( $\phi^* < \phi < \phi'$ , para algum valor  $\phi$ ), então a sociedade democratiza no primeiro período recessivo,  $(A^l, E)$ , e permanece como uma democracia semiconsolidada; e
- 4) se  $\mu > \mu^*(\theta, a, s)$  e o custo de um golpe de estado é baixo ( $\phi > \phi'$ , para algum valor  $\phi$ ), então a sociedade se torna um democracia não-consolidada e continuamente muda de regime.

No primeiro tipo de equilíbrio, em que  $\mu < \mu^*(\theta, a, s)$ , uma revolução é suficientemente custosa, de modo que, dadas os valores da desigualdade ( $\theta$ ), do nível de renda na recessão ( $a$ ) e o valor de  $s$  (probabilidade de recessão), a elite pode evitá-la via redistribuição de renda. Portanto, em um estado de “tempos normais”,  $A^h$ , a elite define a taxa de impostos na renda igual a zero ( $\tau = 0$ ), enquanto em períodos recessivos,  $A^l$ , ela redistribui a renda definindo uma alíquota de impostos  $\tau^e$  que é o bastante para parar uma revolução. Nesse equilíbrio, nunca há democratização e o valor redistribuído é relativamente limitado. Maior desigualdade, contudo, aumenta o nível de distribuição no regime porque os ricos são forçados a definir altas taxas de impostos para evitar uma revolução no estado recessivo,  $(A^l, E)$ .

Os três equilíbrios restantes referem-se às situações em que as perdas dos pobres com a revolução são baixas,  $\mu > \mu^*(\theta, a, s)$ . Quando a economia entra em um estado recessivo,  $A^l$ , os ricos perdem a opção de manter seu poder político pela via distributiva e precisam estender a participação política dos pobres. Os três equilíbrios nessa situação dependem do valor de  $\phi$ , ou seja, do custo de um golpe de estado por parte da elite.

No primeiro caso, a elite amplia o poder político dos mais pobres. Com isso, os pobres definem a taxa de impostos no nível  $\tau = \tau^m$ , que é a taxa ótima de imposto para os agentes pobres quando da inexistência de ameaças de golpes por parte da elite e que maximiza o consumo dos agentes por período, independentemente do estado da economia. Nesse tipo de sociedade, o valor da distribuição de renda está em seu nível

máximo, há pouca ou nenhuma volatilidade fiscal, e a ameaça de golpe não desempenha nenhum papel após a sociedade se tornar democrática. Acemoglu e Robinson (2001) interpretam esse caso como similar à situação da maioria dos países da OCDE. Esse tipo de sociedade é mais fácil de surgir quando  $\theta$  é alto, ou seja, quando a sociedade é relativamente igualitária.

A segunda possibilidade refere-se ao caso em que  $\phi > \phi^*(\theta, a, s)$ , mas, ao mesmo tempo,  $\phi < \phi'(\theta, a, s)$ . O valor  $\phi$  reflete o custo do golpe: quanto *maior* esse valor, *menos* custoso é o golpe. Por sua vez,  $\phi^*$  reflete o valor crítico do golpe, ou seja, valores de  $\phi$  acima de  $\phi^*$  sugerem que o golpe seja atrativo. O último valor,  $\phi'$ , indica a possibilidade de os pobres, em uma situação de recessão e democracia,  $(A^l, D)$ , pararem um golpe ao definirem menores taxas de impostos. Assim, nesse equilíbrio, a democracia não é plenamente consolidada: se os pobres definirem a taxa de impostos  $\tau^m$  no estado  $(A^l, D)$ , um golpe pode ocorrer; entretanto, os pobres podem evitá-lo ao definirem uma taxa menor,  $\tau = \tau^d < \tau^m$  no estado  $(A^l, D)$ , o que é suficiente para dissuadir a elite de montar um golpe. Nesse caso, embora a sociedade permaneça democrática, em algum sentido ela está “sob a sombra de um golpe”, uma vez que a ameaça de um golpe por parte da elite limita a distribuição de renda global.

Finalmente, a terceira possibilidade de equilíbrio em que  $\mu > \mu^*(\theta, a, s)$  refere-se ao caso em que  $\phi > \phi'$ . Esse é o caso de uma democracia instável: quando o estado se move para  $A^l$ , um golpe é relativamente atrativo para as elites, e não pode ser interrompida pela redução da tributação. Como resultado, a sociedade flutuará entre a democracia e o controle da elite. Especificamente, a economia inicia com a elite no poder e ela define  $\tau = 0$ . Sempre que o estado move-se para  $A^l$ , a elite amplia os privilégios dos pobres. Mas tão logo o estado se altere de  $(A^h, D)$  para  $(A^l, D)$ , a elite monta um golpe, recupera o poder político e define  $\tau = 0$ . A variabilidade da política fiscal no equilíbrio é, portanto, alta, e a quantidade redistribuída é menos que nos casos 2 e 3, mas maior que no caso 1 (em que o *status quo* inicial é mantido). Maior desigualdade aumenta a redistribuição nesse regime porque ele incrementa a taxa de imposto quando está sob democracia, ao passo que não há nunca qualquer redistribuição durante a não-

democracia. A razão para o equilíbrio ineficiente é que o sistema político não permite que se confie nos impostos futuros: se os ricos e os pobres pudessem barganhar e confiar em um caminho para os impostos futuros, não haveria golpes na trajetória de equilíbrio do jogo. Na prática, os impostos futuros são determinados no equilíbrio político também futuro, e promessas de menores impostos no futuro não são críveis — uma vez que a ameaça de golpe desaparecesse, a taxa de imposto iria se elevar novamente para  $\tau^m$ .

Por fim, Acemoglu e Robinson (2001) ainda discutem as possibilidades de consolidação de regimes democráticos e não-democráticos. Para as não-democracias, duas estratégias para que a elite evite a democratização se destacam: a redistribuição dos ativos de capital (uma vez que a redução da desigualdade aumenta as perdas incorridas aos pobres no caso de uma revolução — devido a  $\mu$ ) e através de repressão. Nesse caso, a contratação e manutenção de um exército para repreender potenciais revoluções podem ser mais lucrativas do que ampliar os direitos e redistribuir os recursos, em uma sociedade bastante desigual.