



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

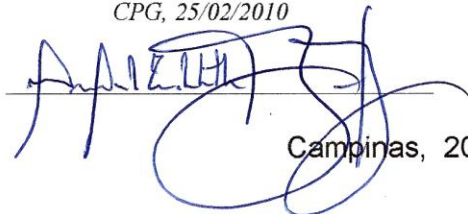
A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO JOÃO GOULART: RESTRIÇÕES ESTRUTURAIS E VETOS POLÍTICOS

Mario Augusto Morato Pinto de Almeida

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: História Econômica, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por **Mario Augusto Morato Pinto de Almeida** em 25/02/2010 e orientado pelo Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos.*

CPG, 25/02/2010


Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

AL64p Almeida, Mario Augusto Morato Pinto de.
A política econômica do governo João Goulart: restrições estruturais e vetos políticos/ Mario Augusto Morato Pinto de Almeida. - Campinas, SP: [s.n.], 2010.

Orientador : Pedro Paulo Zahluth Bastos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Goulart, João, 1918-1976. 2. Política econômica. 3. Vetos políticos. I. Bastos, Pedro Paulo Zahluth. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

10-027-BIE

Título em Inglês: The economic policy of João Goulart's government: structural restrictions and political vetoes

Keywords: Goulart, João, 1918-1976 ; Economic policy ; Structural restrictions ; Political vetoes

Area de Concentração : Historia econômica

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora: Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos

Prof. Dr. Hernani Maia Costa

Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos

Data da defesa: 25-02-2010

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

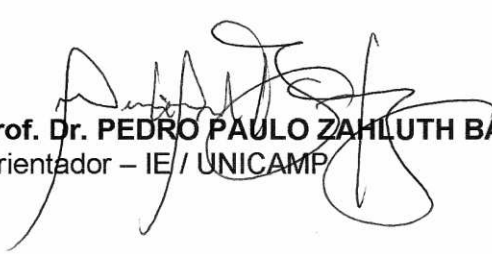
Dissertação de Mestrado

Aluno: MARIO AUGUSTO MORATO PINTO DE ALMEIDA

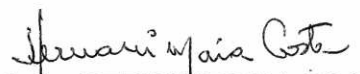
**“A Política Econômica do Governo João Goulart:
Restrições estruturais e vetos políticos”**

Defendida em 25 / 02 / 2010

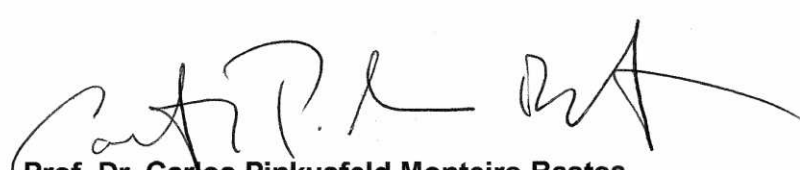
COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. PEDRO PAULO ZAHLUTH BASTOS
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. HERNANI MAIA COSTA
IE / UNICAMP



Prof. Dr. Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos
UFF

Agradecimentos

Escrever uma dissertação, por mais solitário que possa ser o trabalho, é necessariamente um processo coletivo. Coletivo porque depende, em primeiro lugar, de financiamento para ser realizado. Coletivo, além disso, porque toda reflexão se insere numa tradição de pensamento. Coletivo, por fim, porque um bom trabalho precisa também de auxílio direto de outras pessoas, sejam elas o orientador, o membro da banca ou algum colega.

Gostaria, nesse sentido, de agradecer à UNICAMP e ao Instituto de Economia por ter me aceitado como estudante. É também imprescindível mencionar o CNPq e a FAPESP por me terem concedido bolsas, indispensáveis para continuar meus estudos, e meus pais, que, com esforço extraordinário, complementaram minha renda. Gostaria de agradecer também a todos os professores do Instituto de Economia, que, em tempos de mediocridade no ensino, ministraram um curso que superou em muito as minhas expectativas e a de meus colegas. Finalmente, é necessário agradecer a todas as pessoas que leram minha dissertação e que, com sugestões, contribuíram para o aperfeiçoamento do trabalho. Em especial, sinto-me obrigado a mencionar meu orientador, Dr. Pedro Paulo Bastos, pelas leituras atenciosas e pelas sugestões sempre pertinentes.

Escrever uma dissertação é, contudo, realmente um trabalho bastante solitário. Ler, refletir, escrever e corrigir são atividades que, pelo menos para mim, exigem um distanciamento social. Certa vez, Tom Jobim afirmou, com alguma ironia, que só um aleijado trocaria a praia, as mulheres e os amigos para ficar num quarto escuro, sozinho, tocando piano. Mesmo não morando no Rio de Janeiro (e não sendo um Tom Jobim), posso afirmar que essa solidão é bastante angustiante. Angústia, aliás, que aumenta com a relativa desvalorização financeira e, principalmente, social à qual as atividades científicas estão submetidas.

Devo dizer, no entanto, que a companhia de algumas pessoas tornou bem mais agradável essa empreitada. Dessa forma, gostaria de agradecer aos amigos do mestrado, com quem compartilhei não só as mesmas angústias como alguns dos melhores momentos da minha vida. Além disso, devo lembrar novamente de meu orientador, Pedro Paulo, cuja

atenção, principalmente na época da entrega do projeto à FAPESP e da preparação da defesa, ultrapassou, em muito, suas obrigações como orientador. Por fim, menciono, mais uma vez, meus pais, que, além de me ensinarem o valor do estudo, sempre me apoiaram para que eu pudesse alcançar meus objetivos.

Conteúdo

Agradecimentos	v
Resumo.....	xi
Palavras-chaves:	xi
Abstract	xiii
Key words:	xiii
Principais siglas utilizadas no trabalho	xv
Capítulo 1: Uma proposta de interpretação da política econômica do governo João Goulart.....	1
Considerações Iniciais.....	1
2. Revisão bibliográfica.....	3
2.1. Análises sobre a política econômica de João Goulart	3
2.2. A literatura sobre a instabilidade política durante o governo João Goulart	13
3. Hipótese de trabalho.....	16
4. Roteiro do Trabalho	18
Parte I- Restrições estruturais à política econômica do governo João Goulart.....	21
Capítulo 2- As dificuldades para a consolidação de uma coalizão reformista estável	23
Introdução.....	23
1. O Congresso Nacional para Celso Furtado: um obstáculo político ao crescimento econômico	23
2. A Constituição de 1946: formação de uma agenda conservadora.....	26
2.1. O contexto da Assembléia Constituinte.....	26
2.2 A Constituição de 1946 e o fortalecimento do Legislativo	28
2.3 O conservadorismo econômico-social da nova Constituição.....	32
3. A dinâmica do sistema político: o fortalecimento dos setores reformistas.....	35
3.1. Filiação ideológica dos principais partidos políticos.....	35

3.2. Evolução da força dos partidos.	45
4. O Congresso Nacional: uma instituição cada vez menos conservadora	48
5. O Congresso Nacional como obstáculo à mudança do modelo de desenvolvimento.....	49
6. A crise política: uma dificuldade adicional para a elaboração da política econômica	51
Considerações Finais.....	53
Capítulo 3- Desaceleração econômica e intensificação dos desequilíbrios	57
Introdução.....	57
1. Algumas interpretações sobre a economia brasileira	57
2. Características estruturais, dinâmica cíclica e a desaceleração da economia brasileira no início dos anos 1960	63
2.1- As fases do desenvolvimento capitalista no Brasil	63
2.2 A dinâmica cíclica da economia brasileira	66
2.3- A desaceleração e seus efeitos: inflação, déficits públicos e desequilíbrios externos.....	71
3. Restrições estruturais de caráter econômico à política econômica no início da década de 1960	78
4. Restrições estruturais de ordem econômica e política à política econômica de João Goulart80	
4.1. O regime político e a política econômica	81
4.2. Orientação ideológica, desaceleração da economia, paralisia decisória e política econômica	83
Considerações Finais.....	88
Parte II- As restrições estruturais e a política econômica do governo João Goulart.....	89
Capítulo 4- A política econômica do governo João Goulart: restrições estruturais à agenda econômica de um governo reformista	91
Considerações iniciais	91
1-Notas sobre o governo Jânio Quadros: abalando o sistema político brasileiro.....	92
1.1-A política externa norte-americana para o Brasil durante o governo Quadros: anticomunismo, apoio e cooperação.....	93

2-Parlamentarismo: triunfo conservador e Gabinete de união nacional	97
2.1-A estratégia econômica do Executivo: estabilização e reformas moderadas	99
2.2-A implementação da política econômica: ortodoxia e resistências à implementação de uma agenda econômica moderadamente reformista	104
2.3-A política externa norte-americana durante o Gabinete Tancredo Neves: anticomunismo, desconfiças e restrições à cooperação.....	107
3- Crise política, fatores econômicos de longo prazo, política econômica e resultados observados: 1961.....	109
4-A formação do novo Gabinete: instabilidade e radicalização.....	111
4.1-A estratégia econômica do Executivo: estabilização e ofensiva reformista	113
4.2-A implementação da política econômica: preservação da gestão macroeconômica e a ofensiva reformista.....	114
5-Nova conciliação: antecipação do plebiscito e reaproximação com o PSD	120
5.1-A flexibilização da política econômica e a suspensão das iniciativas reformistas.....	122
5.2- A política externa norte-americana após a queda do Gabinete Tancredo Neves: anticomunismo, aumento das desconfiças e início da intervenção nos assuntos internos .	126
6- Crise política, fatores econômicos de longo prazo, política econômica e resultados observados: 1962.....	128
7-Restauração do presidencialismo: a tentativa de conciliação sob a liderança do PTB	130
7.1-A estratégia econômica: estabilização e reformas	131
7.2-A implementação do Plano Trienal: atingindo novamente o impasse	136
7.3-A política externa norte-americana para o Brasil após a restauração do presidencialismo: anticomunismo, ausência de apoio e de cooperação	140
8-Mais uma tentativa de conciliação: nova reforma ministerial	143
8.1-Mudanças de cadeiras e manutenção de objetivos: a política econômica de Carvalho Pinto	145
8.2-Estabilização <i>light</i> e reformismo bloqueado.....	147
9- Crise política, fatores econômicos de longo prazo, política econômica e resultados observados: 1963.....	150
10-Radicalizando: os decretos nacionalistas e os comícios em prol das reformas	154

10.1-Estabilização com crescimento e nova ofensiva reformista	156
10.2-A última fase: anticomunismo, endurecimento da política externa norte-americana, radicalização das posturas brasileiras e apoio aos golpistas	161
11- Crise política, fatores econômicos de longo prazo, política econômica e resultados observados: início de 1964	164
Considerações Finais.....	165
Considerações finais	171
ANEXO 1- Sistematização da política econômica	177
Tabela A1.1.1. Principais leis ordinárias aprovadas durante o governo João Goulart- Leis econômicas e sociais	179
Tabela A1.1.2. Principais leis delegadas aprovadas durante o governo João Goulart- Leis econômicas e sociais.	181
Tabela A1.1.3. Principais decretos legislativos aprovadas durante o governo João Goulart- Decretos econômicos e sociais.	182
Tabela A1.1.4. Principais emendas constitucionais aprovadas durante o governo João Goulart- Emendas econômicas e sociais.	183
A1.1.5. Projetos de Lei enviados pelo Executivo e não aprovados pela Câmara dos Deputados durante o governo João Goulart.	184
Tabela A1.2.1. Total de decretos do Executivo emitidos durante o governo João Goulart..	187
Tabela A1.2.2. Relação Decretos do Executivo/ Leis Aprovadas entre 1947 e 1964.	188
Tabela A1.3.1 Principais decretos durante o governo Goulart.	189
Tabela A1.4.1- Instruções da SUMOC durante o governo Goulart.	191
ANEXO 2- Dados macroeconômicos adicionais.....	195
Tabela A2.1.1- Resumo das contas externas- Dados atualizados	197
Tabela A2.2.1- Crescimento econômico e taxa de investimento- dados atualizados	198
Tabela A2.3.1- Setor Público- dados recalculados	199
Bibliografia.....	201

Resumo

Em meio a uma grande crise político-institucional, o governo João Goulart se iniciou em setembro de 1961. Além da instabilidade político-institucional, o governo se deparava com o aumento das mobilizações sociais e com a extrema politização das relações internacionais imposta pela Guerra Fria. Na área econômica, os seus principais desafios eram a inflação crescente e os problemas de balanço de pagamentos. Apesar de propostas oficiais enérgicas para o combate desses problemas, quando ocorreu a ruptura da legalidade, o Brasil se encontrava com inflação galopante, deterioração ainda maior das contas externas e crescimento negativo do produto per capita. A deterioração dos indicadores macroeconômicos e a intensificação da crise político-social inspiraram muitos analistas a responsabilizarem o próprio Jango pelo golpe militar de abril de 1964. Críticas dirigidas ao estilo político do ex-presidente são comuns nesse tipo de interpretação. Em relação à política econômica do governo, alguns estudos sublinham a ineficácia ou a irracionalidade dessas políticas. Este trabalho, por sua vez, enfatiza as restrições estruturais de ordem econômica (as tendências cíclicas de uma economia subdesenvolvida, as mudanças induzidas pelo Plano de Metas, etc.) e política (tensões sociais, as pressões advindas da política externa norte-americana e a crise político-institucional, etc.) como limitadores da capacidade dos instrumentos de política econômica de reverter a tendência de deterioração das principais variáveis macroeconômicas. Além disso, supomos que o governo, consciente de algumas dessas restrições, buscou em diversas ocasiões ampliar o espaço para implementação de políticas econômicas, por meio de reformas institucionais, barradas pela oposição conservadora no Poder Legislativo.

Palavras-chaves:

João Goulart; política econômica; e restrições estruturais.

Abstract

Amid a great political crisis, Joao Goulart's government began in September 1961. Besides this crisis, the government had to face increasingly frequent social demonstrations and an extreme polarizations of international relations imposed by the Cold War context. In the economic field, its main challenges were increasing inflation rates and problems with the balance of payments. Despite several stern stabilization measures, economic and political crises had worsened by the time of the coup d'état. Due to these results, many analysts blame Jango for the military coup of 1964. Criticisms toward his political style are very common in this kind of interpretation. Regarding Goulart's economic policy, many economists classify it as irrational or erratic. Nevertheless, this dissertation stresses the economic and political structural restrictions which diminished the capacity of the economic policies to reverse the tendency of the main macroeconomic variables to deteriorate. Furthermore, we believe that the government, aware of some of these restrictions, tried to make room to implement policies considered ideal to overcome the crisis. Part of the dissertation is dedicated to analyzing the reaction of the Parliament, considered conservative by many analysts, to these attempts.

Key words:

Joao Goulart; economic policy; and structural restrictions.

Principais siglas utilizadas no trabalho

AMFORP- American and Foreign Power Company

CADE- Conselho de Defesa Econômico

CEPAL- Comissão Econômica para América Latina

CIA- Central Intelligence Agency

CLT- Consolidação das Leis Trabalhistas

CONESP- Comissão de Nacionalização das Empresas Concessionárias de Serviços Públicos

CONTAG- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

FMI- Fundo Monetário Internacional

FPN- Frente Parlamentar Nacionalista

FUNAI- Fundo Nacional de Investimentos

IBAD- Instituto Brasileiro de Ação Democrática

ITT- International Telephone & Telegraph

PCB- Partido Comunista do Brasil ou Partido Comunista Brasileiro

PDC- Partido Democrata Cristão

PDL- Projeto de Decreto Legislativo

PEC- Proposta de Emenda à Constituição

PEI- Política Externa Independente

PSD- Partido Social Democrático

PSP- Partido Social Progressista

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro

STF- Supremo Tribunal Federal

SUDENE- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMOC- Superintendência da Moeda e do Crédito

SUNAB- Superintendência Nacional de Abastecimento

SUPRA- Superintendência de Reforma Agrária

UDN- União Democrática Nacional

UNCTAD- Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (sigla em inglês)

Capítulo 1: Uma proposta de interpretação da política econômica do governo João Goulart

Considerações Iniciais

Em meio a uma grande crise político-institucional, causada pela renúncia inesperada de Jânio Quadros e pela tentativa de golpe dos ministros militares, o governo João Goulart iniciou-se em setembro de 1961. Além dessa instabilidade, o governo deparava-se com o aumento das mobilizações sociais e com a extrema politização das relações internacionais imposta pela Guerra Fria.

Na área econômica, os seus desafios mais urgentes eram a inflação crescente e os problemas de balanço de pagamentos. Apesar de propostas oficiais enérgicas para o combate desses problemas, quando ocorreu a ruptura da legalidade, o Brasil encontrava-se com inflação galopante, deterioração ainda maior das contas externas e crescimento negativo do produto per capita. Além de conter esses desequilíbrios, deveria a política econômica, entendida em sentido amplo, ser o instrumento para reformar o modelo de desenvolvimento então vigente, buscando instituir um capitalismo mais humano e mais voltado aos interesses nacionais.

A deterioração dos indicadores macroeconômicos, o suposto fracasso das iniciativas reformistas e a ruptura institucional inspiraram muitos analistas a responsabilizarem, direta ou indiretamente, o próprio Jango pelo golpe militar de abril de 1964. Críticas dirigidas ao estilo político do ex-presidente são comuns nesse tipo de interpretação. Skidmore (1967, p. 262), por exemplo, acusa Jango de entre os líderes de terceira categoria, brilhar como um mestre no jogo da intriga política de curto alcance. Gaspari (2002, p. 46) afirma que “Sua biografia raquítica fazia dele um dos mais despreparados e primitivos governantes da história nacional.” Descrevendo essa bibliografia, afirma Fico (2008, p. 69) que “Certamente podemos afirmar que, entre os analistas em geral, prevalece uma leitura negativa sobre a atuação de Goulart, pois os pronunciamentos condenatórios são abundantes, encontráveis em memórias, biografias de contemporâneos, entrevistas, etc.”.

Em relação à agenda reformista, prevalece a visão de que pouco foi efetivamente implementado. Parte dos analistas atribui tal fato não só à crise política como também à própria ausência de propostas de Jango. Partindo dessa perspectiva, muitas vezes, é sugerido que Jango utilizava-se demagogicamente das demandas reformistas para fortalecer sua liderança e suas pretensões continuísta. Embora tenha realizado a melhor análise sobre a estrutura do conflito político no período, Santos (1978), em diversos trechos de seu clássico estudo, parece concordar com esse tipo de argumentação:

As idéias do Presidente João Goulart sobre estas questões só foram articuladas em sua última mensagem ao Congresso, quando a crise já havia ido longe demais para ser enfrentada por medidas legislativas convencionais. A única iniciativa tomada em relação à questão agrária- não pelo presidente, mas pelo seu partido- foi derrotada no Congresso. Assim, durante o governo Goulart nenhuma decisão importante foi tomada em resposta às iniciativas do Executivo (...). Um exame do conteúdo das leis aprovadas no período que os assuntos mais controvertidos foram evitados. A maior parte da legislação efetivamente aprovada tratava de temas tais como a regulamentação das profissões (...). O principal obstáculo a um acordo negociado quanto ao que o Executivo considerava uma premissa para um governo eficiente, isto é, as reformas institucionais, era o grau de suspeita com que o Congresso encarava os objetivos de médio e longo prazo do presidente e seus seguidores (SANTOS, 1978, pp. 211-12, p. 242).

Também no tocante à política econômica - entendida agora em sentido estrito, isto é, seus instrumentos fiscais, monetários, etc.- uma visão extremamente negativa (e normativa) parece predominar, pelo menos este é o caso entre as interpretações mais antigas. Fonseca (2004, p. 590), em recente texto, listou algumas expressões comuns utilizadas pelos estudiosos para caracterizar o governo Jango:

Nesta linha, Lessa (1982, p. 118) entende que as medidas implementadas pelo governo não seguiam “com precisão quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções.” Baer (1996, p. 87), por sua vez, assinala a inexistência de “qualquer linha de política econômica consistente.” Simonsen (1969, p. 67-8) vai na mesma direção ao salientar que a ortodoxia sempre tendeu a associar a política econômica de Goulart à “irracionalidade”.

A lista continua, mas os exemplos apresentados já são suficientes para demonstrar que há certa incompreensão em relação à política econômica do governo João Goulart. Novos trabalhos vêm surgindo para suprir essas lacunas, mas existem ainda possibilidades de se avançar na análise. Em especial, acreditamos faltar análises que enfoquem as restrições estruturais e políticas à política econômica de um governo reformista de esquerda e que, concomitantemente, descrevam as estratégias elaboradas para superá-las. Tal

enfoque é ainda muito vago. A detalhada revisão bibliográfica, realizada na seção seguinte, torna mais claros os termos dessa proposta de interpretação.

2. Revisão bibliográfica

2.1. Análises sobre a política econômica de João Goulart

Em função de ter sido um período tão conturbado da história brasileira, há inúmeras análises sobre a política econômica de João Goulart. Variando o aspecto enfocado da realidade, a orientação teórica e a distância temporal em relação ao objeto, fica muitas vezes difícil sistematizar todos esses estudos. Adotou-se aqui o critério de agrupar as diferentes abordagens pelos aspectos da realidade privilegiados na análise. Mais do que estabelecer uma rígida tipologia, o objetivo, ao proceder de tal forma, foi possibilitar a identificação de lacunas na bibliografia que justificassem a postulação de uma problemática que pudesse guiar nossa análise.

Esquematzamos três agrupamentos de interpretação. O primeiro grupo enfatiza os erros na condução da política econômica para explicar os resultados econômicos observados. Já o segundo tipo de explicação ressalta os fatores econômicos de longo prazo como variável-chave para entender a adoção de determinada política econômica. O último agrupamento, por sua vez, privilegia os aspectos políticos para elucidar a própria política econômica e também o quadro macroeconômico.

2.1.1. O paradigma da política econômica equivocada

Vários autores sublinham os erros na condução da política econômica como principal responsável pelos resultados econômicos observados. Wells (1977), ao querer negar qualquer explicação estrutural para o término da expansão econômica, culpa o Plano Trienal pelo fim abrupto do crescimento do produto. Isto porque o aperto do crédito afetou a demanda por bens de consumo duráveis, que era muito dependente das vendas a prazo, impactando negativamente a indústria, que não conseguiu manter seu produto corrente nem

seus planos de investimentos. Além disso, a diminuição da renda disponível por causa da inflação corretiva provocou efeitos depressivos. Como notou Miranda (1979, p. 130), para Wells, a diminuição do investimento privado seria resultado de uma crise de realização causada por políticas restricionistas.

Mesmo reconhecendo as dificuldades políticas do período, Leff (1967, p. 150) aponta que “a situação de rápida inflação acoplada com o declínio do crescimento entrava em conflito com a experiência passada e embaraçava os formuladores de decisões.” Nesse sentido, o autor afirma (1967, p. 149) que o governo permitiu o aumento da oferta de moeda, estimulando, dessa forma, a demanda agregada, que, com o esgotamento da capacidade de importação, resultou em aumentos de preços ainda maiores do que os observados anteriormente.

Análises como a de Wells (1977) e Leff (1967)¹, isto é, baseadas quase que exclusivamente na inconsistência técnica da política econômica, referem-se à incapacidade em alcançar certos objetivos a partir da própria política econômica. Uma fragilidade de interpretações que meramente identificam erros técnicos como causas de problemas e crises é supor, muitas vezes, que objetivos políticos possam ser definidos, sobretudo, tecnicamente e também que o Estado controle diretamente, sem a necessidade de arranjos políticos, todos os recursos de poder necessários para a solução de problemas e crises, o que é impossível em uma sociedade capitalista- na qual recursos econômicos essenciais não são diretamente controlados pelo Estado (BASTOS, 2001, p. 124). Nesse sentido, esse tipo de análise não questiona, por exemplo, os motivos pelos quais políticas econômicas “inconsistentes” de outros momentos históricos que também contribuíram para resultados econômicos indesejados tiveram duração e respaldo político bem maiores.

Outra característica em abordagens desse tipo é a visão negativa em relação aos membros da equipe econômica ou ao chefe do Executivo. Conforme apontou Sochaczewski (1980, p. 226), “muitas vezes parece implícito que a inflação é causada simplesmente por

¹ Uma diferenciação entre as análises dos dois autores deve ser realizada. Enquanto a tese de Leff (1967) é amplamente criticada por diversos economistas em decorrência de suas inconsistências, a explicação de Wells para a crise pode ser parcialmente aceita. Efetivamente, as medidas do Plano Trienal tiveram efeitos depressivos sobre a economia. Como apontado, nossa discordância com Wells (1977) decorre da demasiada ênfase que o autor coloca no Plano Trienal para explicar os resultados observados no período, desconsiderando, desse modo, não só os fatores estruturais como os impactos de esquemas de estabilização anteriores ou posteriores ao Plano de 1963.

má gestão da política monetária, conseqüência do baixo nível técnico ou outros motivos inconfessáveis dos Ministros da Fazenda.” Leff (1967, p.152), nesse sentido, afirma que “O presidente era uma pessoa tão inábil que de fato perdia controle sobre seu aparato político.” Em relação à debilidade informacional na formulação das políticas econômicas brasileiras, o economista (1967, p. 154) aponta que “Talvez mesmo mais importante, entretanto, é a baixa qualidade de algumas análises técnicas (...).”

As citações acima revelam o caráter normativo desse tipo de abordagem. Como sugere Bastos (2001 p. 128), a interpretação de determinada política econômica por meio do par de oposições correto/errado não é adequada, pois o que é certo para alguns freqüentemente é considerado errado para outros em função da diversidade de interesses e de preferências ideológicas. Sochaczewski (1980, p. 193), nessa direção, critica Wells (1977) por descarregar toda a responsabilidade de pelo menos três anos de recessão na política creditícia do Plano Trienal, cuja duração foi de três meses. Aponta ainda o autor (1980, p. 194) que Wells não analisou a política antiinflacionária do Plano de Ação Econômica Governamental com o mesmo rigor do Plano Trienal.

Criticar o paradigma da política econômica equivocada não significa, contudo, afirmar que não há inconsistências técnicas na elaboração/execução da política econômica: a questão é que essas inconsistências deixam de ser o elemento-chave para a interpretação. O próprio Sochaczewski (1980, p. 211) identificou erros no Plano Trienal.

2.1.2. A política econômica e os fatores de econômicos de longo prazo

Como visto, o segundo agrupamento de explicações tende a privilegiar as tendências estruturais da economia para a compreensão dos resultados econômicos observados e também do tipo de política econômica adotada no início dos anos 1960. A existência desse agrupamento justifica-se pelos estudos dos autores vinculados à chamada “escola da Unicamp”².

² Há, obviamente, outros tipos de interpretação baseada em fatores estruturais sobre o desempenho da economia brasileira no início dos anos 1960. No capítulo 3, quando explicaremos mais detalhadamente as características básicas do pensamento da “escola da Unicamp”, algumas dessas interpretações serão discutidas.

Tavares e Serra (1971) associam a desaceleração da economia brasileira observada no início dos anos 1960 ao esgotamento do processo de substituição de importações e, principalmente, ao esvaziamento do pacote de investimentos referentes ao Plano de Metas sem a efetivação de um novo pacote. Esses novos investimentos não ocorreram por causa da estrutura de demanda e devido à aceleração da inflação, que acabou por sufocar financeiramente os agentes econômicos. Os autores, no entanto, não se detêm sobre os motivos pelos quais o governo João Goulart não conseguiu viabilizar esse novo bloco de investimentos - dependentes de reformas tributárias e financeiras que possibilitariam a utilização do gasto público anticíclico sem ampliar demasiadamente os déficits públicos. Como veremos adiante, essas considerações dependem de uma análise mais detida do processo político. Tavares e Serra (1971) apenas apontam que as políticas antiinflacionárias adotadas junto com o ataque ao capital estrangeiro tiveram efeitos depressivos.

Em sua livre-docência, Tavares (1974) avança um pouco mais em sua interpretação. Apesar da verificação empírica do processo de substituição de importações, a idéia do estrangulamento externo como o elemento dinamizador do processo de industrialização é, inteiramente, substituída por uma visão que sublinha a dinâmica interna da acumulação como variável-chave para explicar a industrialização. A articulação entre o investimento do setor público e do setor privado, nacional e internacional, torna-se, dessa forma, elemento essencial da análise. A restrição à capacidade de importar é vista como um limite ao processo de industrialização até o Plano de Metas, quando se endogenizou a autodeterminação do capital. A partir de então, a dinâmica da economia passa a depender dos determinantes do investimento. Na fase ascendente do ciclo, este tende a se acelerar; o subsequente aumento da capacidade produtiva ociosa, contudo, impacta negativamente novos investimentos, afetando, conseqüentemente, o desempenho da economia. O problema, na fase decrescente do ciclo, é que, em função das características estruturais da economia brasileira, oligopolizada e internacionalizada, aumentam as pressões inflacionárias, as dificuldades no balanço de pagamentos e os problemas de financiamento do setor público, o que restringe as possibilidades para adoção de uma política anticíclica. Na década de 1960, essas dificuldades crescentes, típicas de uma economia com excesso de demanda, justificaram a adoção de políticas de estabilização, que impactaram

negativamente o desempenho do produto num momento em que a economia já tendia à desaceleração.

No mesmo sentido, Serra (1980) aponta que a desaceleração do período resultou da finalização do pacote de investimentos relacionados ao Plano de Metas. A inflação, por sua vez, crescia por causa da própria desaceleração do crescimento do produto, dos problemas do setor externo e do maior ativismo sindical. Para que a tendência à desaceleração não se manifestasse, novos investimentos deveriam ter sido efetuados. O crescimento da inflação, entretanto, gerou a perda de funcionalidade dos antigos mecanismos de financiamento e, dessa maneira, dificultou ainda mais a articulação de novos investimentos. Para o economista (1980), a superação desses obstáculos financeiros dependia de reformas que esbarravam em restrições políticas. Apesar de apoiado em explicações estruturais do ciclo econômico, Serra (1980) também reconhece que a política de estabilização de 1963 teve um importante papel na desaceleração da economia³.

Muitas vezes, criticam-se as explicações estruturais por supostamente negligenciar os efeitos da política econômica sobre os indicadores. Como demonstrado, essas análises reconhecem sim que a política econômica teve relevância para explicar a grande perda de dinamismo. Seus objetos privilegiados, contudo, são os ciclos econômicos e as mudanças estruturais. Conseqüentemente, os dilemas dos gestores, a crise política, as pressões externas não são enfocados com o detalhamento necessário⁴. Serra (1980), por exemplo, não detalhou as dificuldades políticas para a implementação de reformas que poderiam remover os obstáculos financeiros para a realização de um novo ciclo de investimentos.

Houve autores que buscaram preencher essa lacuna. Miranda (1979), ao analisar o Plano Trienal, tem como pano de fundo as tendências estruturais apontadas por Tavares (1974) e Serra (1980). Sobre o Plano, são destacadas algumas inconsistências técnicas, tais como a contradição entre os meios de alcançar a almejada estabilidade e a proposta de

³ A explicação de Sochaczewski (1980) é semelhante à de Serra (1980). A política de estabilização teve impacto sobre o desempenho da economia, uma vez que deprimia a demanda agregada e sancionava previsões ruins, o que impactava negativamente sobre os investimentos. As tendências à desaceleração no início dos anos 1960, contudo, estavam relacionadas à queda dos investimentos em decorrência da entrada em plena operação dos investimentos do Plano de Metas e à aceleração inflacionária, que sufocava financeiramente o Estado e as empresas.

⁴ Sochaczewski (1980) é um dos únicos autores que avança na discussão das restrições políticas a política econômica. Suas idéias foram desenvolvidas, posteriormente por Sola (1982), o que gerou um dos mais importantes trabalhos sobre a política econômica do período.

manter as elevadas taxas de crescimento. Independente dessas inconsistências, Miranda (1979, p.157) argumenta que as possibilidades de sucesso do plano eram bastante limitadas, pois a economia tendia para a desaceleração e a minimização desses efeitos pela política econômica estava bastante limitada “pela existência de capacidade ociosa indesejável, pela necessidade de articulação de um padrão de financiamento alternativo, enfim, pela impossibilidade de uma composição alternativa de interesses que propiciasse uma nova frente de expansão.” Aliás, em relação a este último ponto, o autor (1979, p.103) destaca que o fato de o Plano ter apostado na compatibilização dos interesses dos integrantes do pacto populista num momento em que esses integrantes radicalizavam suas posições foi um dos principais motivos para sua curta duração. Embora tenha a política econômica como o seu objeto privilegiado, Miranda (1979) concentra seu estudo apenas no Plano Trienal. O autor, além disso, não detalha adequadamente as restrições políticas. Nesse sentido, ao invés de discutir as posições de organizações sociais e partidos políticos em relação ao Plano, descreve as diferentes opiniões dos economistas⁵.

Temos então que a identificação das características estruturais da economia é condição necessária para a compreensão da política econômica, ainda mais porque, em função dessas características, surgiram, no início da década de 1960, uma tendência à desaceleração da economia concomitantemente à exacerbação de diversos desequilíbrios, o que acabava por restringir a eficácia da ação econômica. Entretanto, essa identificação é insuficiente. Nesse sentido, as interpretações que incorporam as variáveis políticas para

⁵ Outro analista ligado à chamada “escola da Unicamp” que toma a política econômica como objeto privilegiado da análise é Lessa (1964), em seu clássico *Quinze anos de política econômica*. Nesse ensaio, a política econômica de Jânio e Jango foi qualificada como instável, transitória e sem rumos definidos. Para o autor (1964), essas características da política econômica não decorriam da instabilidade político-institucional. Tanto as características da política econômica como a instabilidade político-institucional eram, na realidade, interdependentes e pareciam associadas a profundas mudanças na evolução da economia. Em relação ao Plano Trienal, Lessa (1964) argumenta que, mesmo operando sob outras condições, o Plano teria dificuldades em lograr a manutenção do crescimento econômico com diminuição dos movimentos dos preços, uma vez que não propunha um esquema alternativo de financiamento das inversões privadas. A pioneira análise de Lessa (1964), no entanto, foi realizada ainda no início da década de 1960, antes do “nascimento” da “escola da Unicamp”. A análise, por isso, parece ainda muito presa à idéia de industrialização por substituição de importações. O economista (1964), além disso, não analisa a política econômica do governo João Goulart por si. As características da política econômica apontadas por seu estudo não distinguem os governos de Jânio e Jango e, muito menos, o período parlamentarista do presidencialista. Perdem-se, conseqüentemente, as especificidades da administração João Goulart, tais como os constrangimentos adicionais enfrentados pelo governo em decorrência de identificar-se com os movimentos sociais organizados.

compreender a extensão das restrições à eficácia da política econômica e às tentativas do governo em superar essas restrições ganham relevo.

2.1.3. Fatores políticos, política econômica e desempenho da economia.

Como afirmado anteriormente, o terceiro agrupamento de explicações são aquelas que privilegiam os fatores políticos como variável explicativa da política econômica e/ou dos resultados observados. A característica mais marcante dessas interpretações é a diversidade de perspectiva entre os autores abaixo relacionados.

Logo após o golpe, Furtado (1965, p. 143) destacou que o processo político do país era permeado pela existência de um conflito entre as massas urbanas (e seus líderes populistas) e a velha estrutura de poder. Esse conflito se manifestava através da disputa entre o Poder Legislativo, dominado pela velha oligarquia agrícola, e o Poder Executivo, ocupado pelos líderes populistas. A recusa do Congresso em votar uma reforma tributária mais justa e que financiasse as obras requeridas para a modernização do país era o exemplo mais claro desse conflito entre os poderes. O impasse criado por essa disputa política gerava condições favoráveis para arbitragem militar. Embora estas considerações em relação às restrições políticas complementem as interpretações referentes aos obstáculos estruturais, Furtado (1965) não aprofunda essa hipótese com uma análise detalhada sobre a composição do Poder Legislativo e os seus vetos sobre as reformas propostas durante o governo João Goulart. Diversos estudos posteriores iriam criticar a idéia de que o conservadorismo do Legislativo seria um obstáculo à agenda de crescimento do Executivo. De qualquer forma, as idéias contidas no artigo de Furtado (1965) continuam sendo um importante ponto de partida para reflexões sobre as restrições políticas à política econômica.

Autores de diferentes filiações teóricas buscaram explicar a crise econômica do início da década de 1960 via impactos da crise política sobre o comportamento do investimento. Oliveira (1972, p.88) argumenta que as massas trabalhadoras urbanas denunciaram o pacto populista em decorrência da deterioração da sua participação na renda nacional durante a execução do Plano de Metas. Em tal contexto, a queda nas taxas de investimento ocorreu por causa da agitação política e não pela redução das expectativas de

inversão. Nas palavras do autor (1972, p. 92), “*a inversão cai não porque não pudesse realizar-se economicamente, mas sim porque não poderia realizar-se institucionalmente.*”⁶ Simonsen (apud. Serra, 1980), na mesma direção, sugere que a queda do investimento ocorreu por causa da crise política aberta pela renúncia de Jânio Quadros. Por incorporar as variáveis políticas apenas para entender a dinâmica do investimento, esse tipo de interpretação não busca desvendar os dilemas da política econômica.

Mais problemática é a existência de inúmeras evidências que retiram a centralidade da instabilidade política para explicar a queda no investimento, pelo menos a, do investimento privado nacional⁷. Primeiramente, as dificuldades para demonstrar empiricamente tal relação devem ser lembradas (ABREU, 1990). Deve ser notado também que a desaceleração do crescimento das inversões vinha desde 1960, isto é, desde antes da crise política, o que indica que fatores outros (como, por exemplo, a redução das expectativas de rendimentos das inversões) estavam afetando o investimento. Por último, a diferença temporal entre as decisões de cortar investimentos e os seus impactos sobre as variáveis macroeconômicas retira peso das variáveis políticas para explicar o comportamento do investimento privado⁸. De qualquer forma, Sochaczewski (1980, pp. 205-206) reconhece que a intranquilidade política e social reinante no segundo semestre de 1961 pode ter impactado sobre as decisões de investimentos, cujos impactos, em decorrência do prazo da diferença temporal apontada acima, foram sentidos apenas em 1963/64. Pode-se concluir, portanto, que a agitação política pode ter contribuído, subsidiariamente, para a queda no investimento, mas que a tendência à desaceleração da economia é a variável-chave para entender o comportamento das taxas de investimento no período.

Recorrendo a Wells (1977) e a Serra (1980), Abreu (1990) sustenta que tanto fatores estruturais como a própria política econômica foram responsáveis pelos resultados econômicos observados. Depois de descrever o fracasso das diversas tentativas de estabilização, o economista (1990, p. 209) evoca a paralisia decisória, conceito desenvolvido por Santos (1978), para caracterizar o período pós- Plano Trienal. Abreu

⁶ Para interpretação semelhante, ver Toledo (1993).

⁷ Veremos em outros capítulos que entender a queda dos investimentos das estatais, do setor público e das multinacionais como resultado tanto da desaceleração como da crise política é bastante viável.

⁸ Ver Serra (1980).

(1990), apesar de indicar a paralisia decisória nos poderes Executivo e Legislativo, não detalha como isso impediu ou minimizou as chances de uma política econômica mais eficaz.

Melo, Bastos e Araújo (2005, p. 1) analisam “as interações entre a instabilidade política do período e a política econômica do Presidente Jango (...)”. Os autores apontam (2005, p. 3) para a “virtual impossibilidade de superação do quadro macroeconômico dentro das condições sócio-econômicas internas e externas daquele momento.” Isto porque não havia, em função da reversão cíclica da economia e de seus efeitos colaterais, nenhuma variável de ajuste, uma vez que as medidas disponíveis, além de custosas politicamente, ao invés de resolver os desequilíbrios, intensificavam-nos. A desvalorização da moeda, por exemplo, era importante para equacionar os problemas de balanço de pagamentos, porém aumentava a inflação. Assim era também a adoção de tarifas públicas realistas, que reforçavam o caixa do governo, mas tinha impactos diretos sobre o movimento de preços.

O trabalho de Melo, Bastos e Araújo (2005) coloca-se de maneira bastante importante no debate, uma vez que: reconhece os efeitos políticos sobre os resultados econômicos observados e sobre a condução da política econômica; restringe a autonomia da política econômica, pois aponta que o governo estava sitiado; interpreta a dinâmica da economia de maneira não ortodoxa⁹; e considera os efeitos de longo prazo da economia sobre as variáveis macroeconômica, como, por exemplo, o esgotamento do ciclo de investimentos associados ao Plano de Metas. Falta ainda, contudo, uma análise mais detida do processo político, ou seja, de como a conjuntura política afetava especificamente a condução da política econômica. Melo, Bastos e Araújo (2005), por exemplo, indicam que o governo se encontrava sitiado, mas não apontam as tentativas governamentais para sair desse estado. O Estado, dessa forma, acaba sendo descrito como um ente demasiadamente passivo.

Provavelmente, a única característica comum entre as análises relacionadas acima, com exceção do estudo de Furtado (1965), é que, apesar da intenção manifesta em incorporar variáveis políticas à análise, essa incorporação é feita de maneira muito parcial, geralmente via a citação de algum politicólogo no corpo do texto. Não se busca mostrar

⁹ Melo, Bastos e Araújo (2005) demonstram que o aumento do déficit público em 1962 teve efeitos limitados sobre a aceleração inflacionária. No ano seguinte, ocorreu diminuição do déficit público; a inflação, no entanto, aumentou consideravelmente.

empiricamente como a situação política dificultou a elaboração/implementação da política econômica. Furtado (1965), por outro lado, embora não tenha realizado um estudo empírico, sugeriu um modelo sobre as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração da política econômica que, embora bastante criticado, provocou grande impacto entre os cientistas políticos.

Outro economista que buscou uma incorporação mais elaborada das contribuições da ciência política para entender a política econômica de Goulart foi Fonseca (2004). O autor apropria-se de variáveis políticas para demonstrar a racionalidade de uma política econômica que muitas analistas classificaram como errada, irracional, inconsistente, etc. Para o economista, a contestação da legitimidade de Goulart por setores sociais relevantes tornou o governo fraco e fez com que a política econômica fosse determinada por motivos que a transcendiam. Utilizando o modelo de Barro¹⁰, Fonseca (2004) localiza as três fases de política econômica características de um governo fraco (estabilização/randomização/crescimento) na ação econômica de Jango. Aliás, o autor destaca que a passagem de uma fase para outra muitas vezes esteve associada com troca dos titulares do Ministério da Fazenda. Num primeiro momento, com intuito de aumentar sua credibilidade, o governo mostrava-se comprometido com políticas de estabilização, que, no entanto, em decorrência da perda de popularidade e dos lentos resultados proporcionados eram atenuadas por políticas heterodoxas. Em seguida, a tentativa de estabilização era totalmente abandonada em prol de uma política de crescimento. O ambiente instável incentivava o governo a lançar mão de seus instrumentos tradicionais de política econômica para aumentar sua base de sustentação. Nesses contextos, sugere Fonseca (2004), aumentavam também as iniciativas reformistas.

Apesar de sublinhar o conteúdo político da política econômica e de lhe oferecer racionalidade, a análise em questão, por estar baseada em um modelo ortodoxo, leva a uma interpretação relativamente ortodoxa do cenário econômico do período. Não há uma tentativa de estudar conjuntamente as tendências estruturais da economia e a política econômica. Como consequência, há certas dificuldades para interpretar os resultados econômicos. Não se explica, por exemplo, porque, mesmo com uma relação déficit

¹⁰ Segundo Fonseca (2004, p. 3), o modelo de Barro “assume que a conduta dos executores de política econômica não é exógena; seus rumos, materializados *ex-post* nos indicadores, resultam, qual num jogo, da interação estratégica entre seus formuladores (“o governo”) e o setor privado.”

público/PIB menor, não foi possível reduzir a inflação em 1963. Outra fragilidade decorre da própria insistência em tentar explicar a realidade pelo modelo de Barro. Com base na evolução da expansão fiscal e monetária, Fonseca (2004) aponta que a gestão Miguel Calmon, no final de 1962, teria sido marcada pelo abandono da opção antiinflacionária e pelo fortalecimento do discurso reformista. Não se observa que havia, mesmo em outros governos, um padrão temporal da execução fiscal e monetária, no qual essas políticas tendiam a ser mais frouxas nos finais de ano. Uma rápida análise da passagem de Miguel Calmon pelo Ministério da Fazenda indica que não foi adotada uma política preocupada apenas com o crescimento, uma vez que durante a sua gestão foram implementadas medidas de caráter claramente antiinflacionário como ilustram a tentativa de financiar os déficits do tesouro com títulos públicos e a aprovação do único aumento de impostos durante o governo Jango. Não há também coincidência entre políticas expansionistas e aumento do reformismo. Enquanto a gestão de Miguel Calmon foi marcada por políticas mais expansionistas junto da suspensão das atividades reformistas, o Plano Trienal conciliava políticas austeras e forte atividade reformista.

Feita todas essas observações, parece ter ficado claro que um diálogo mais profundo com as ciências políticas é necessário para compreender se e como, naquele contexto de instabilidade política, as variáveis políticas restringiram as possibilidades da política econômica.

2.2. A literatura sobre a instabilidade política durante o governo João Goulart

O mais interessante estudo sobre a crise política que se estabeleceu desde 1961 foi elaborado por Santos (1978), que forjou o conceito de paralisia decisória para classificá-la. Para que tal tipo de crise política ocorresse, eram necessárias a existência de radicalização, a fragmentação de recursos políticos e a fragilidade das posições de centro, condições observáveis naquela conjuntura. Assinalando a importância do Congresso Nacional na tomada de decisões coletivas, o autor (1978), ao demonstrar a queda do número de leis aprovadas, as dificuldades para se estabelecer coalizões duráveis e a instabilidade governamental, afirma que havia uma tendência crescente à paralisia decisória, cujo ápice ocorreu no início de 1964, quando o governo estava quase que completamente paralisado.

A resolução da crise sem a ruptura violenta das regras estabelecidas era, naquela altura, muito difícil, pois se havia chegado a impasses fundamentais e polos opostos em equilíbrios estavam indispostos a ceder.

Figueiredo (1987) critica Santos por enfatizar apenas os aspectos político-institucionais, sem incorporar as variáveis sócio-econômicas. Para nossos objetivos, é mister reconhecer que a análise de Santos (1978) oferece diretamente poucos subsídios sobre a gestão econômica de João Goulart, mas sua abordagem é um importante ponto de partida para o entendimento das relações entre o Executivo e o Legislativo na elaboração da política econômica.

Tentando avançar na questão, Figueiredo (1987) amplia o enfoque da análise, considerando como atores relevantes não só aqueles tradicionalmente consagrados pela ciência política (por exemplo, partidos políticos, Poder Executivo, etc.) como também os movimentos sociais e as organizações de empresários. Ao se concentrar na interação estratégica desses atores, Figueiredo (1987) aponta que naquele período a realização de reformas com a manutenção da democracia só não foi possível devido às estratégias adotadas por eles. Nesse sentido, as ações maximalistas dos atores em dois momentos específicos- a experiência parlamentarista, quando a esquerda pressionou pela antecipação do plebiscito ao invés de se concentrar na agenda reformista, e o período pós-plebiscito, quando os setores reformistas não aceitaram o Plano Trienal e propuseram uma reforma agrária muito radical ao passo que as organizações empresariais retiraram rapidamente seu apoio rapidamente - minaram as possibilidades de consenso e, dessa forma, contribuíram para a ruptura institucional.

Mesmo criticando Santos (1978) por não incorporar as variáveis sócio-econômicas, a autora (1987) não faz um dialogo profundo com economistas para entender que tipo de restrições estruturais estava operando na economia. Essa fragilidade aparece quando a autora analisa o Plano Trienal. O sucesso do Plano, escreve Figueiredo (1987, p. 192), estava vinculado à capacidade de o governo promover acordos entre as partes envolvidas e adotar medidas de auto-restrição. Não percebe, dessa forma, que essas medidas de auto-restrição, embora pudessem ser teoricamente justificadas, contribuíam, num contexto de desaceleração da economia e de intensificação dos desequilíbrios, para a própria

deterioração das variáveis macroeconômicas e conseqüentemente para a intensificação da radicalização política.

Cardoso (1973), por sua vez, sugere que o golpe se explica pela necessidade de o sistema econômico aumentar o nível de acumulação, o que exigiu o dismantelamento dos órgãos de representação das classes populares. Se Figueiredo (1987) e Santos (1978) não incorporam adequadamente as variáveis sócio-econômicas, o trabalho em questão acaba por subordinar quase que completamente a esfera política à esfera econômica. Figueiredo (1987, p. 24), por exemplo, critica essa explicação por presumir “uma coincidência perfeita entre requisitos estruturais e ações individuais ou grupais, sem especificar o mecanismo através do qual a ‘necessidade’ se realiza na ação.”.

Um dos trabalhos que buscam diluir as fronteiras entre ciências políticas e economia é o de Sola (1982). Seu objetivo é analisar os constrangimentos ideológicos e políticos à gestão econômica entre 1945 e 1963. Baseada nas tendências estruturais apontadas por Sochaczewski (1980), a autora (1982) defende que o Plano Trienal, além de ter sido um legítimo documento estruturalista, foi uma forma adequada de se tentar corrigir os desequilíbrios daquela conjuntura, uma vez que as dificuldades para o financiamento do setor público e privado em função da exacerbação da inflação tornavam uma política antiinflacionária racional. Discutem-se, então, as dificuldades de, num contexto democrático e de radicalização política crescente, preservar os investimentos públicos ao mesmo tempo em que se pretendia combater à inflação. Apesar da intenção em se praticar uma política anticíclica mantendo os investimentos públicos, este acabou sendo o item realmente cortado pelos gestores do Plano Trienal, já que havia dificuldades para ampliar a carga tributária, inexistiam instrumentos de captação de recursos “não-inflacionários” e as despesas eram rígidas. Com o intuito de demonstrar a irredutibilidade dos gastos correntes, Sola (1982) descreve as tensões, em 1963, dentro e fora do Parlamento, resultantes da discussão do projeto de lei que reajustava o salário do funcionalismo público e dos militares.

Há, contudo, pontos a serem avançados na análise. O estudo de Sola (1982), talvez muito influenciado por Souza (1976)¹¹, não confere a devida importância ao Legislativo na formulação da política econômica¹². Nesse sentido, apesar de análises pontuais, a autora

¹¹ Trataremos das posições de Souza (1976) no próximo capítulo.

¹² Ver Braga (2008, p.16).

não sistematiza como as interações entre Executivo e Legislativo concretamente diminuíram o raio de ação da política econômica. Há poucas referências a respeito da legislação aprovada no período e, apesar das repetidas menções à rigidez do sistema tributário, não são analisadas as tentativas (com ou sem sucesso) de alterá-lo.

Recentemente, Braga (2007) apresentou um estudo que, ao analisar quantitativamente o papel entre 1945-1964 do Legislativo para a formulação da política econômica, retoma o caminho sugerido por Furtado (1965). Aliás, ao verificar a existência de uma resistência do Legislativo acima da média à agenda econômica dos governos Jânio Quadros e João Goulart, o autor (2007) acaba apontando, embora de maneira diferente da apresentada por Furtado (1965), para a existência de obstáculos políticos a determinados tipos de políticas econômicas desenvolvimentistas. Entretanto, Braga (2007), sustenta que:

apenas estudos de caso mais aprofundados que utilizem outros recursos metodológicos que não a mera análise agregada de proposições legislativas e analisem o próprio *conteúdo* das proposições propostas, aprovadas e rejeitadas por cada um dos atores envolvidos no processo de elaboração da política econômica poderão servir de base para inferências mais fundamentadas sobre a verdadeira natureza das relações entre o Executivo e o Legislativo no período da chamada “democracia populista”, especialmente no tocante à aprovação de sua agenda econômico-administrativa substantiva. (2007, p.18)

3. Hipótese de trabalho

O trabalho aqui proposto caminha na direção apontada por Braga (2007). Adotamos a hipótese de que as restrições estruturais de caráter econômico e político diminuam a possibilidade dos instrumentos de política econômica reverter a deterioração das variáveis macroeconômicas, iniciada no princípio dos anos 1960. Não obstante, supomos que, consciente de algumas dessas dificuldades, o governo tentou ampliar o seu raio de ação. Parte significativa do trabalho será observar como reagiu o Congresso, visto por muitos analistas como locus privilegiado dos interesses conservadores, a essas tentativas. Tal análise exigirá, sem dúvida, um diálogo profundo com os autores que estudaram a instabilidade política durante o governo João Goulart¹³.

¹³Principalmente, com as interessantes análises de Santos (1978), Sola (1982), Figueiredo (1987) e Braga (2007; 2008).

A ênfase no estudo das relações entre Executivo e Legislativo para a elaboração e execução da política econômica, contudo, deve ser mais bem justificada, uma vez que as restrições políticas à gestão econômica não se limitavam ao sistema político. Além dos obstáculos existentes para a formação de uma coalizão estável de poder que concentre recursos políticos, Bastos (2001, p. 121) aponta para existência de outros dois tipos de restrições estruturais de caráter político¹⁴ à elaboração e execução da política econômica: uma, derivada da necessidade de se fazer os agentes privados (nacionais ou não) articulados a sua implementação agirem conforme as suas diretrizes; e outra, consequência das dificuldades em garantir graus de liberdade no interior do sistema internacional. Já deve ter ficado claro pelo exposto até agora que esses dois tipos de restrições políticas também eram perceptíveis durante o governo de Goulart.

A análise sistemática de todo esses caminhos, todavia, demandaria um trabalho impossível de ser realizado em uma dissertação de mestrado. Três motivos, interligados entre si, justificam a escolha dos obstáculos existentes no seio do sistema político como objeto privilegiado de análise das restrições políticas à eficácia da política econômica. O primeiro refere-se à importância do Congresso Nacional, subdimensionada por muitos autores, para a elaboração da política econômica. O segundo está relacionado com a ampla bibliografia existente que trata tanto das dificuldades enfrentadas pelo governo Goulart na esfera internacional¹⁵ como dos obstáculos existentes à atração de interesses privados¹⁶. Por último, cabe apontar a já citada necessidade de se avançar na análise das relações entre Executivo e Legislativo para a elaboração da política econômica.

De qualquer forma, embora a análise das dificuldades enfrentadas pelo governo Jango na esfera internacional e na atração dos interesses privados não seja objeto de um capítulo próprio nem de pesquisa documental, esses tipos de restrição política são estudados ao longo da dissertação com auxílio da bibliografia pertinente.

¹⁴ Bastos (2003) chama essas restrições de estruturais. Para diferenciar das restrições econômicas- que chamamos de estruturais-, elas são denominadas restrições políticas.

¹⁵ Destacam-se aqui as análises de Bandeira (1973), Fico (2008), Campos (1994) e Parker (1977).

¹⁶ Ver as já citadas análises de Dreifus (1981) Sochaczewski (1980), Sola (1982) e, principalmente, de Figueiredo (1987).

4. Roteiro do Trabalho

Além deste capítulo de natureza introdutória, a dissertação está dividida em mais duas partes. Na primeira parte, composta de dois capítulos, explicam-se, com base principalmente na bibliografia analisada, como as restrições estruturais de caráter político e econômico diminuíram, de forma geral, as possibilidades da política econômica durante o governo Goulart.

A discussão de se e como as restrições estruturais políticas originárias das dificuldades de estabelecer uma coalizão estável de poder dificultaram a elaboração e implementação da política econômica é feita no primeiro capítulo. Parte-se do estudo pioneiro de Celso Furtado e busca-se, dialogando com as diversas contribuições da ciência política, compreender quais eram as restrições políticas à política econômica do governo Jango. No capítulo seguinte, os motivos pelos quais consideramos a explicação dos autores vinculados à chamada “escola da Unicamp” a mais adequada para entender a situação macroeconômica no início dos anos 1960 são expostos. A partir disso, apontamos que a tendência à desaceleração econômica junto de seus efeitos colaterais impunha aos *policy makers* dilemas de difícil resolução. A análise concomitante das restrições políticas e econômicas, realizada no final do capítulo, leva-nos a concluir que esses dilemas tinham um encaminhamento ainda mais difícil durante o governo Goulart.

Já a segunda parte do trabalho é destinada à análise de como essas restrições-econômicas e políticas - funcionavam empiricamente e das tentativas governamentais em aumentar o raio de ação da política econômica. Em face de tais objetivos, a utilização das fontes documentais é realizada com maior frequência. Inicialmente, identificam-se as diferentes estratégias econômicas do governo João Goulart. Como será visto, essas diferentes estratégias estão, na realidade, geralmente associadas às amplas mudanças ministeriais realizadas pelo Presidente. Após essa identificação, passa-se a descrever cada uma dessas fases tendo em vista principalmente: o contexto político; a estratégia econômica do Executivo; a implementação da política econômica; a reação dos setores privados e dos atores internacionais à política implementada; os padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo no tocante a elaboração/implementação da política econômica; e os

resultados econômicos observados. Para concluir o trabalho, há considerações finais, nas quais são sintetizadas as principais idéias da dissertação.

Parte I- Restrições estruturais à política econômica do governo João Goulart

Capítulo 2- As dificuldades para a consolidação de uma coalizão reformista estável

Introdução

No capítulo anterior, foi elaborada a hipótese básica do trabalho. Como apontado, um dos principais objetivos do trabalho será verificar a existência ou não de restrições estruturais- políticas e econômicas- à eficácia da política econômica durante o governo de Jango. Dentro das restrições estruturais de caráter político, será essencial a análise da interação entre Executivo e Legislativo para a elaboração e implementação da política econômica. A análise desse tipo de restrição, como visto, foi sugerida, pioneiramente, por Furtado (1965), em texto no qual é defendida a tese de que um Poder Legislativo dominado por interesses conservadores constituiu-se em um obstáculo político ao crescimento econômico e à elaboração de uma política de desenvolvimento.

Essa análise de Furtado teve um grande impacto na literatura, gerando aprofundamentos posteriores e também críticas. Com o intuito de determinar com maior propriedade se e em que medida o propalado conservadorismo do Congresso Nacional constituiu-se em um obstáculo à política econômica durante o governo de João Goulart, faremos, com base na ampla bibliografia sobre o tema, uma revisão das principais idéias de Furtado (1965).

1. O Congresso Nacional para Celso Furtado: um obstáculo político ao crescimento econômico

Nesse texto clássico, Furtado (1965, p. 129) busca compreender os motivos pelos quais não teria sido possível para o país formular e implementar, até aquele momento, uma política consistente de desenvolvimento. Essa política, entendida como uma estratégia de modificação das estruturas econômicas e sociais, tem como pressupostos a tomada de consciência dos problemas básicos pela sociedade, a formulação de um projeto para o futuro e a criação de instituições capazes de efetivar tal crescimento (FURTADO, 1965, p. 130).

A industrialização observada nas três décadas antecedentes ao texto foi, para o economista (1965, p. 134), resultado indireto das medidas tomadas para defender a agricultura tradicional de exportação. Como conseqüências da ausência de uma política de desenvolvimento, a industrialização teve algumas conseqüências negativas, valendo citar entre elas: a não preparação da infra-estrutura de serviços básicos, a concentração de indústrias em setores menos “essenciais” e a tendência a sobrecapitalizar e sobremecanizar as indústrias (FURTADO, 1965, p. 133).

Junto da expansão do setor estatal e da estagnação do setor agrícola, a industrialização provocou uma rápida mudança na estrutura social, cuja característica mais visível foi a urbanização. Para Furtado (1965, p. 136), os efeitos políticos da urbanização não ficaram restritos à transferência de pessoas do campo para as cidades, uma vez que, em função dos direitos políticos estarem garantidos apenas aos alfabetizados e estes se concentrarem majoritariamente nas cidades, houve, pelo menos na esfera eleitoral, um mais que proporcional deslocamento de seu centro de gravidade para o meio urbano.

Apesar dessa mudança, as instituições políticas pouco evoluíram. Isso se devia, principalmente, ao fato de a industrialização brasileira ter sido feita sem muitos conflitos entre indústria e agricultura tradicional de exportação. Para o autor (1965, p. 138), a ausência de uma classe industrial dotada de ideologia própria e forte atuação política foi uma das principais variáveis que explicam a lenta modernização das instituições brasileiras. As constituições, inclusive a de 1946, foram um importante instrumento para preservar as oligarquias como principal força política. O sistema federativo, por exemplo, ao atribuir grande poder ao Senado, no qual estados pequenos e atrasados têm grande força, favoreceu politicamente regiões onde os interesses dos latifundiários eram exercidos de maneira quase incontestável. Na Câmara dos Deputados, por sua vez, os representantes dos interesses dos grandes proprietários de terra foram beneficiados em função da regra que dava maior peso aos votos dos eleitores de estados com maiores índices de analfabetismo¹⁷. Em suma, além de uma

¹⁷ Essa situação era decorrência do fato de que o tamanho das bancadas dos estados estava relacionado ao tamanho da população enquanto o direito ao voto estava restrito à população alfabetizada. Furtado (1965, p. 138) aponta que o voto de uma pessoa em um estado com 80% de analfabetos valia cinco vezes mais do que o voto de um eleitor de um estado sem analfabetismo. Os interesses oligárquicos seriam os grandes beneficiados dessa regra, pois os estados com maiores índices de analfabetismo seriam dominados politicamente por esses interesses.

Constituição conservadora, o Legislativo era controlado pelas oligarquias e impedia por isto mudanças na Constituição.

Sem a incidência dessas regras no caso das eleições presidenciais, os chefes do Executivo, geralmente líderes populistas, eram o representante das massas urbanas, vistas como desarticuladas politicamente em razão de sua inserção precária no mundo urbano (FURTADO, 1965, p. 140). Os chefes do Executivo tinham dificuldades quase que insuperáveis para governar, pois a aderência aos dois princípios de legitimação da autoridade- cumprimento às normas constitucionais e respeito à vontade popular- entravam em choque (FURTADO, 1965, p. 140). Segundo Furtado (1965, p.140), havia, na verdade, uma luta constante entre os chefes do Executivo, submetidos às permanentes pressões da massa, com as quais realiza o pacto eleitoral, e o Congresso, onde se concentrava o poder das classes dirigentes tradicionais.

Esse conflito materializava-se na discussão dos “projetos desenvolvimentistas”. Eles eram aprovados sem problemas, pois o Congresso absorveu a retórica populista; entretanto, em relação ao financiamento das obras, o mesmo não ocorria e o Legislativo negava-se a votar qualquer reforma tributária que permitisse o efetivo aumento da capacidade financeira do Governo com base numa distribuição do ônus fiscal mais progressiva. O mesmo ocorria em relação a medidas que visassem à distribuição de renda ou poder: acabavam anuladas em alguma comissão do Congresso (FURTADO, 1965, p. 140). Em contexto de permanente conflito entre poderes, que punha em xeque o próprio funcionamento das instituições nacionais, eram criadas condições favoráveis para arbitragem militar (FURTADO, 1965, p. 140). Aliás, Furtado (1965, p. 140) entende o golpe de 1964 nesses termos.

Para chegar à tese central de que o conservadorismo do Congresso Nacional constituiu-se em um obstáculo ao crescimento econômico, Furtado (1965), implícita ou explicitamente, lançou mão de outras hipóteses. Para cumprir os objetivos deste capítulo, cabe aqui destacar entre elas: o caráter conservador da Constituição de 1946, a força do Legislativo para a definição de políticas, a reiterada correlação de forças conservadoras no Congresso Nacional e a existência de um Executivo progressista. Passemos à discussão dessas hipóteses.

2. A Constituição de 1946: formação de uma agenda conservadora

2.1. O contexto da Assembléia Constituinte

Conforme a vitória dos Aliados na II Guerra Mundial ia se tornando mais clara, a sustentabilidade do Estado Novo mostrava-se cada vez mais precária. Dois motivos concorriam para a erosão de suas bases de apoio. O primeiro era as crescentes pressões do governo dos Estados Unidos sobre as ditaduras que os apoiaram na Guerra e/ou que estavam na sua órbita de influência¹⁸. O outro motivo estava relacionado à perda da legitimidade interna de um regime autoritário que fora a guerra para enfrentar outras ditaduras. A oposição, nesse contexto, crescia. No começo de 1945, foi realizado o I Congresso de Escritores, que, entre outras reivindicações, pedia a democratização do país. Um mês depois, a entrevista de José Américo de Almeida¹⁹ desmoralizou a censura (CORSI, 1996, p. 26).

Pressionado, Getúlio Vargas procurou controlar os rumos dos acontecimentos, iniciando o processo de abertura política. As medidas tomadas indicam que a estratégia desenhada visava não só à manutenção do poder (por Vargas ou pelas forças ligadas a ele), como também à consolidação de um modelo de desenvolvimento que buscasse a industrialização apoiada em forte participação estatal. Naquele período, as alternativas de desenvolvimento eram, como bem demonstra Braga (2008, p.45), objeto de inúmeros debates públicos. Seguindo a conceituação de Bielschowski (1988) para qualificar o pensamento econômico do período, pode-se afirmar que havia três projetos básicos de desenvolvimento do país: um liberal, que argumentava a favor de um crescimento com limitada participação estatal e com forte apoio de capitais estrangeiros; outro socialista, que defendia um desenvolvimento planejado e em bases estatais como preparação da transição

¹⁸ Essas pressões foram perceptíveis em outros países da região, como na Argentina, onde o então embaixador norte-americano interferiu direta e publicamente (o embaixador participou de uma série de comícios) no processo eleitoral de 1946 para tentar, sem sucesso, evitar a eleição de Juan Perón. No caso brasileiro, as pressões do governo norte-americano se fizeram sentir, publicamente, em duas ocasiões: em fevereiro de 1945, quando a Embaixada daquele país divulgou nota apontando a necessidade de o Brasil caminhar rapidamente para a democracia; e, quando, no auge do movimento queremista, o então embaixador dos Estados Unidos, Adolf Berle Jr, declarou ser completamente compatível a realização da constituinte concomitantemente às eleições presidenciais. Aliás, segundo Corsi (1996, p. 34), essa declaração foi interpretada pela oposição como um aval dos Estados Unidos a um eventual golpe.

¹⁹ Importante líder da Revolução de 30 e agora membro da oposição liberal.

ao socialismo; e o projeto desenvolvimentista, que defendia a industrialização com apoio do Estado. O desenvolvimentismo, na verdade, guardava importantes variantes, que, em termos de proposição de políticas sempre estiveram no centro do debate. São elas: o desenvolvimentismo do setor público não-nacionalista, que ressaltava a necessidade de ampla participação do capital estrangeiro e possuía posições contrárias a políticas de redistribuição da renda; o desenvolvimentismo do setor privado, que destacava a importância das políticas creditícias e de proteção do lucro; e o desenvolvimentista do setor público nacionalista, que acentuava o papel dos empreendimentos estatais e das políticas de redistribuição de renda, além de manter uma postura defensiva quanto aos capitais estrangeiros.

Além do clamor para a democratização e das discussões sobre o rumo que a economia brasileira deveria tomar, aqueles anos foram de fortalecimento das manifestações populares. O aumento do número de greves e o sucesso do *queremismo*, movimento que defendia a Assembléia Constituinte com a permanência de Vargas no poder, ilustram essa conjuntura. A intensificação da aproximação de Vargas com os trabalhadores vinha desde 1943, quando o governo incentivou ainda mais a organização dos trabalhadores e adotou importantes medidas em benefício dessa classe, tais como: aumentos reais do salário mínimo, congelamento de preços e promulgação da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Esse movimento, no entanto, desagradava parte dos apoiadores de Vargas que se opunham à aproximação de Getúlio com as classes populares. A chamada Lei Malaia²⁰, ao acenar aos trabalhadores e à esquerda que parte do ônus do combate à inflação cairia sobre os empresários, fez com que as críticas ao governo dos setores patronais, inclusive dos empresários estrangeiros, aumentassem consideravelmente. Como bem observa Corsi (1996, p. 35), o aumento das reivindicações das massas e as medidas de Vargas tenderam a aproximar as classes dominantes, apesar de haver entre suas lideranças diferenças sobre o modelo de desenvolvimento considerado ideal.

²⁰ Segundo Corsi (1996, p. 31), “a Lei Malaia estabelecia normas no sentido de impedir a formação de cartéis e *trustes* ou de qualquer outra forma de determinação de preços. Determinava também a criação da Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE). (...) O poder do CADE era bastante amplo.”

A tentativa de antecipar as eleições de governadores²¹ e a nomeação de Benjamin Vargas para o cargo de Chefe de Polícia foram a gota da água (ou a desculpa) para que setores do Exército, chefiados por Góes Monteiro e Dutra, depusessem o presidente e implementasse uma transição diferente daquela que Vargas imaginara, uma vez que o presidente não pode controlar completamente a transição e que o governo provisório chefiado pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares, reverteu partes das medidas nacionalistas adotadas por Vargas, entre elas a Lei Malaia e alguns dos controles sobre importações.

2.2 A Constituição de 1946 e o fortalecimento do Legislativo

São comuns, na literatura política sobre o período, análises que sublinham a relativa atrofia do Poder Legislativo nacional. Weffort (1978, p. 20), ao analisar a individualização da política e o populismo, fala em hipertrofia do Executivo e de desprestígio do Parlamento. Como esta, são muitas as análises que proferem juízo sobre a separação de poderes no Brasil entre 1945 e 1964 sem uma análise mais sistemática.

Souza (1976), entretanto, reafirma a relativa fragilidade do Legislativo a partir de uma análise bastante interessante. Embora reconheça que, em comparação a outros países da América Latina, o Parlamento brasileiro era forte, o Legislativo é descrito como fraco frente às estruturas burocráticas erigidas durante o Estado Novo. Para a cientista política (1976, p. 108), essa fraqueza era explicada pela baixa institucionalização do sistema partidário, uma vez que a institucionalização do sistema partidário e o desenvolvimento do Legislativo estão, geralmente, intimamente associados.

A baixa institucionalização do sistema partidário, por sua vez, estava relacionada à: ideologia anti-partido hegemônica desde a década de 1930, centralização burocrática acentuada também na década de 1930; e maneira como foi feita a transição para a democracia. Em relação a esse último ponto, Souza (1976, p. 64), discordando do ponto de vista adotado nesse trabalho, afirma:

²¹ O que beneficiaria os partidos da situação.

A restauração democrática em 1945, causada muito mais por eventos internacionais que por dissensões econômicas internas graves que estabelecessem sérios conflitos de classes, não produziu uma substituição radical dos grupos no poder, embora exigisse uma reformulação político-institucional.

Para a realização dessa reformulação político-institucional sem mudanças radicais, foi importante direcionar o processo eleitoral de modo a favorecer as forças varguistas. Nesse sentido, Souza (1976) destaca que os decretos-leis²² que organizaram o processo de abertura beneficiaram os partidos governistas, principalmente o PSD, e dificultaram a organização da oposição²³.

Os resultados das eleições sugerem que, realmente, o PSD foi o grande beneficiário das leis eleitorais. O partido, além de eleger o presidente, conquistou mais de 53% das cadeiras na Câmara dos Deputados e chegou à incrível marca de 62% no Senado. Nesse sentido, é que a autora afirma (1990, p. 64) que “a formulação da Carta Constitucional de 1946 deixou praticamente intacto, em pontos cruciais, o arcabouço institucional do Estado Novo.” O Legislativo, então, seria fraco, pois havia restrições formais em relação à área de atuação e das possibilidades de iniciativa e também restrições informais em função da falta de recursos, da orientação político-ideológica de seus membros e da morosidade natural de seus trabalhos. Ademais, mesmo com a Constituição, boa parte da legislação mais importante continuou a ser feita pelo Executivo através de regulamentos, decretos, portarias, etc. (SOUZA, 1976, p. 108).

Tal perspectiva em relação ao papel do Legislativo mantém-se e até é reforçado quando se trata da análise do processo de elaboração da política econômica. Leff (1967, p. 112) aponta que “o poder de formulação da política econômica estava centralizado no governo, onde podia ser controlado pelo presidente.” Esse fato, inclusive, contrastaria com outras áreas, nas quais o poder do presidente seria bem menor (LEFF, 1967, p. 111).

Inúmeros autores, no entanto, criticam a suposta fragilidade do Poder Legislativo. Bonavides e Andrade (1991, p. 411), por exemplo, sustentam que a Constituição de 1946,

²² A autora (1990) analisa principalmente os efeitos do Decreto 7.856 de 28/05/1945, apelidado de Lei Agamenon, em função de ter sido o Ministro da Justiça um dos principais responsáveis pela norma.

²³ Isso teria ocorrido, pois os decretos: exigiam para o registro dos partidos uma organização nacional (favorecia o PSD que tinha o controle das interventorias); possibilitaram a cassação do registro dos partidos por motivos ideológicos (prejudicou o PCB); possibilitaram a candidatura de uma mesma pessoa para vários cargos em diferentes estados, o que favorecia as forças getulistas; estabeleceram o alistamento eleitoral ex-offício (favoreceu o PTB); e determinaram que as sobras dos votos fossem todas para o partido mais votado (favoreceu muito o PSD).

em termos políticos, era predominantemente liberal. Como indícios do fortalecimento do Legislativo, os juristas (1991, p. 409) apontam a necessidade de o Presidente pedir autorização ao Congresso Nacional para decretar o Estado de Sítio e o fortalecimento do Senado, que, na Constituição de 1934, fora reduzido a um órgão de coordenação dos poderes. Na mesma direção, Santos (1978, p. 59) sublinha que:

O bicameralismo brasileiro, ao contrário do que assegura a literatura, era um bicameralismo comparativamente forte. Um bicameralismo forte requer que as duas casas do Congresso sejam incongruentes quanto ao princípio de sua composição e simétrica, ou só moderadamente assimétricas, quanto aos poderes formais de que dispõe. O Congresso Nacional do período de 1945-1964, sob a Constituição de 1946, atendia a ambas as condições. Era um bicameralismo incongruente porque o Senado era preenchido pelo princípio da eleição majoritária, enquanto a Câmara dos Deputados era composta segundo o preceito da representação proporcional. E era um bicameralismo simétrico porque ambas as casas detinham o poder de veto mútuo e mútuo poder de rejeição de veto, conforme os arts. 68 e 69 da Carta Constitucional então vigente. Ademais, ambas possuíam iguais poder para rejeitar vetos presidenciais, de acordo com art. 70. Finalmente, enquanto competia privativamente à Câmara dos Deputados declarar a procedência ou improcedência das ações de crime de responsabilidade do Executivo, na pessoa do presidente ou de seus ministros, cabia privativamente ao Senado julgá-los.

Apesar das garantias constitucionais dadas ao bom funcionamento do Legislativo, muitos autores defendem que o funcionamento real do sistema político subtraía poder do Legislativo. Como vimos anteriormente, Souza (1976), por diversos motivos, compartilha dessa idéia. Santos (1978, p. 59), por outro lado, afirma que o exame minucioso do comportamento do Congresso, em tempos normais ou de crise, não permite tais conclusões. A partir de uma perspectiva comparada das relações entre Executivo e Legislativo nos dois períodos democráticos brasileiros (1946-1964; 1988 em diante), Santos (2007, p. 43) observa que o controle da agenda pelo presidente e as taxas de sucesso do Executivo no Congresso Nacional demonstram que o governo, atualmente, possui uma preponderância bem maior sobre o Legislativo do que no período anterior.

Mesmo em relação à elaboração de política econômica, arena que a maioria dos estudiosos caracteriza como sendo de responsabilidade quase que exclusiva do Executivo, análises recentes vêm mostrando um quadro bastante diverso. Braga (2008, p. 218), por exemplo, defende que o Legislativo, entre 1945-1964, era um espaço privilegiado para a discussão de alternativas de desenvolvimento, além de produzir importantes leis econômicas. Para provar essa tese, o autor (2008) demonstra que: a maioria das leis econômicas aprovadas no período teve origem no Legislativo; algumas das leis com origem

no legislativo tinham importância fundamental²⁴; o Legislativo modificava as leis enviadas pelo Executivo²⁵; o Legislativo, em alguns momentos, mostrava resistência à agenda econômica do Executivo; e, ao contrário de idéia amplamente disseminada, não era de origem legislativa a maioria das leis de cunho clientelista²⁶.

O objetivo de Braga (2008) é apenas sublinhar a importância do Legislativo para a formulação da política econômica, sem especificar o grau de importância do Legislativo em relação ao Executivo nessa arena. O cientista político, inclusive, limita o alcance de suas conclusões por não ter analisado sistematicamente os decretos emitidos pelo Executivo, que, no período, alcançou número bem maior do que a produção de lei. Não se deve, contudo, exagerar a importância dos decretos, pois, em primeiro lugar, eles tinham uma natureza infra-legal, isto é, caso desrespeitassem as leis, poderiam sofrer controle de legalidade pelo Poder Judiciário. Ademais, como vivíamos em um presidencialismo de coalizão²⁷, membros do parlamento (ou pessoas indicadas por eles)²⁸, muitas vezes, eram os responsáveis diretos pela elaboração desses decretos, ou instruções²⁹. De qualquer forma, acreditamos que a dinâmica entre decretos expedidos e leis aprovadas em determinado período pode ser um importante indicador das características das interações entre Executivo e Legislativo³⁰.

²⁴ Uma dessas leis foi a de remessa de lucros.

²⁵ A constituição da Petrobrás é um bom exemplo disso.

²⁶ Sublinhado também a importância do Congresso Nacional, Santos (2007, p. 41) destaca especialmente o poder do Legislativo na política alocativa da União, isto é, na definição do orçamento.

²⁷ O presidencialismo de coalizão ocorre em sistemas presidencialistas multipartidários em que é bastante improvável que o partido do presidente alcance maioria absoluta no Parlamento. Forma-se, então, uma coalizão entre vários partidos com vistas a apoiar o Executivo e garantir a governabilidade. Nessa conjuntura, os membros dos partidos dessa coalizão ocuparão ou indicarão pessoas a cargos na administração e ajudarão, assim, a formular as políticas do Executivo.

²⁸ Talvez, como indicativo do maior poder do Congresso Nacional no período de 1945-64 em relação ao atual, pode ser buscado no acesso de políticos profissionais ao cargo de Ministro da Fazenda. Desde o Governo Sarney, apenas 26% dos Ministros da Fazenda eram políticos profissionais; esse percentual foi de mais de 50% entre 1946 e 1964. Caso essa relação fosse calculada pelo tempo de permanência no cargo, as diferenças seriam ainda mais marcantes.

²⁹ A SUMOC é muitas vezes citada como exemplo de instituição em que havia autonomia do Executivo sobre o Legislativo. Cabe destacar que: as atribuições da SUMOC não eram tão autônomas assim - os recolhimentos compulsórios dos bancos comerciais, por exemplo, só poderia ser alterado com prévia autorização do Congresso Nacional; como seu presidente era o Ministro da Fazenda e, muitas vezes, este era um parlamentar, havia certo controle do Poder Legislativo; as Instruções mais polêmicas da SUMOC eram objetos de acaloradas discussões e poderiam acarretar, em caso de forte oposição no Legislativo, dificuldades para o Executivo em outras matérias.

³⁰ Essa análise será especialmente importante quando analisarmos a fase final do Governo Goulart.

Resta ainda explicar por que as forças ligadas ao Estado Novo, que dominavam a Assembléia Constituinte, aprovaram uma estrutura política que fortalecia o Legislativo. Parece provável que as forças conservadoras (ligadas a Vargas ou não), amplamente majoritárias na Assembléia Constituinte, temendo um retorno do líder carismático ao Executivo por meio do voto popular, decidiram aumentar os poderes do Legislativo para resguardar seus poderes.

Ora, a perspectiva de retorno de Vargas à presidência estava colocada desde o início da transição para a chamada República Nova- o movimento queremista, de “queremos Getúlio”, aglutinava membros da esquerda, nacionalistas e sindicatos em torno da figura do ex-ditador e propunha para o imediato pós-guerra sua candidatura para a chefia do Executivo federal. Nas eleições de 1946, Getúlio Vargas tem desempenho excepcional, se elegendo senador e deputado em vários estados, com apoio maciço do proletariado urbano. Nesse contexto, a possibilidade de eleição em 1950 de um presidente, além de dotado de amplas prerrogativas, sufragado maciçamente pelas camadas populares, conformava um quadro pouco promissor para os conservadores. A não ser que o Legislativo se tornasse um lócus efetivo de exercício de poder, a perspectiva de grupos localizados ao centro e à centro-direita do espectro ideológico era a de incorrer em perdas relevantes no que diz respeito ao processo decisório da República. Por conseguinte, dotar o Congresso de significativos poderes de agenda e restringir a capacidade de o Executivo definir o conteúdo e ritmo do processo decisório intramuros foi a solução de equilíbrio para os atores naquele texto constitucional. (SANTOS, 2007. p.50)

2.3 O conservadorismo econômico-social da nova Constituição

Como foi visto, diferentemente do proposto por Souza (1976), a transição para a democracia não seguiu, totalmente, o roteiro imaginado por Vargas e seus aliados mais próximos. Apesar das forças varguistas terem conseguido uma ampla vitória eleitoral, havia sérias discussões em seu seio sobre: o papel de Vargas na nova institucionalidade, o modelo adequado de desenvolvimento e o escopo da legislação social. Depois da queda de Vargas, o contexto era de favorecimento de políticas conservadoras e de derrota das forças progressistas. Para Braga (2008, p. 48):

No acordo conjuntural feito por essas várias forças sociais (UDN, Forças Armadas, governo norte-americano, setores majoritários do empresariado –especialmente industrial- antes próximo do presidente) para derrubar Vargas, a 29 de Outubro, já estavam embutidos, em embrião, os “compromissos” e “coalizões” que caracterizam o governo Dutra, e as diretrizes fundamentais que nortearam a ação deste governo, principalmente, em sua fase inicial, quais sejam: a) repressão sistemática às forças progressistas e populares, e mais vinculadas a partidos de esquerda; b) alinhamento estrito com os Estados Unidos no plano da política externa; c) política externa de desregulamentação estatal e maior abertura ao exterior; d) “pacificação geral” no seio dos grupos

dominantes, ou seja, das várias frações burocráticas e das elites dirigentes que disputavam entre si o controle sobre os centros de poder formuladores da política econômica da época.

No campo econômico, a sensação de volta ao passado, com uma suposta restauração do liberalismo, foi grande; contudo, se, naquele contexto, a ruptura política foi maior do que muitas vezes se defende, no campo econômico, as mudanças foram menores do que costumam destacar. Bielschowsky (1988, p. 267) descreve bem o período ao falar em clima liberalizante e resistência desenvolvimentista.

Em relação aos aspectos econômicos da nova Constituição, o estudo de Braga (2008) é o mais detalhista. Para o autor (2008, p.54-111), houve uma afirmação das idéias desenvolvimentistas do setor público não-nacionalista que pode ser observada por meio da análise da elaboração dos artigos constantes no capítulo Da Ordem Econômica e Social. A garantia de intervenção do Estado na economia, o fortalecimento do direito da propriedade, a diminuição do escopo de atuação do Estado para reprimir o abuso do poder econômico e o fortalecimento da presença do capital estrangeiro ilustram a vitória dessa corrente frente às outras já citadas. Dessa forma, é possível afirmar que, mesmo num contexto de aproximação entre as forças desenvolvimentistas mais conservadoras e as forças liberais, e de crescentes divergências entre os setores desenvolvimentistas (“nacionalistas” e “conservadores”), foi possível estabelecer na Constituição um arcabouço jurídico que permitia, embora com o fortalecimento da propriedade privada e da presença do capital estrangeiro, a industrialização rápida com participação estatal (BRAGA, 2008, p. 51).

Essa mesma conjuntura e correlação de forças impuseram, no campo social, uma Constituição que pode ser considerada conservadora, apesar do reconhecimento de direitos sociais. Nesse sentido, Bonavides e Andrade (1991, p. 416) sublinham a coexistência de preceitos progressistas (reconhecimento da legislação trabalhista e previdenciária) com práticas conservadoras que condicionavam a eficácia dos preceitos mais avançados (por exemplo, a participação direta e obrigatória dos empregados nos lucros das empresas) à aprovação de lei posterior. Além disso, os juristas (1991, p. 411) chamam atenção para o fato da necessidade de indenização, em função de desapropriação, ter que ser prévia, justa

e em dinheiro, diferentemente do que estava estabelecido na Carta de 1934³¹. Concluem Bonavides e Andrade (1991, p. 412) que “Nossa terceira República foi menos social que a ditadura da Revolução de 30, que a efêmera segunda República de 1934, que o próprio Estado Novo de Vargas. Teria sido perfeita se houvesse correspondido a uma sociedade liberal, com as estruturas sociais, econômicas e empresariais do capitalismo individualista do século XIX.”

Tal anacronismo fica ainda mais claro quando se comparam as conquistas sociais obtidas em diversas sociedades ocidentais e a “timidez” de nossa Constituição. Moura (1984, p. 105) é quem destaca essa questão:

Essa nova aliança política, dominante no Brasil a partir de 1946, receava as mudanças sociais rápidas que se anunciavam no final da guerra nas sociedades liberais do Ocidente e só aceitava reformas políticas que tivesse condições de controlar totalmente. Os setores políticos dominantes não podiam aceitar a legitimidade dos conflitos sociais e tendiam a identificá-los como resultado de maquinações exteriores.

Em suma, a Constituição de 1946 foi: liberal, em termos político; conservadora em termos sociais; e desenvolvimentista não-nacionalista do setor público em termos econômicos. Essas características essenciais determinaram a presença indispensável do Poder Legislativo nas grandes questões nacionais, a dimensão estrutural da agenda econômica nacional, além de obstáculos para mudanças nessa agenda.

Determinaria também a oposição constante dos setores nacionalistas mais radicais, localizados principalmente, embora não exclusivamente no PTB. Não foi por acaso, que, conforme essas forças políticas acumulavam recursos de poder, a bandeira da mudança do modelo de desenvolvimento econômico-social por meio de amplas reformas constitucionais ganhava força. Braga (2008, p. 217) é quem melhor resume essa situação:

Não por acaso, a luta dos setores nacionalistas mais radicais, no início dos anos 60, tomou a forma de uma reivindicação por “reformas” na Constituição justamente daqueles dispositivos que inviabilizavam antigas reivindicações nacionalistas (nacionalização e estatização dos bancos, reforma agrária, nacionalização e estatização do subsolo e dos serviços públicos). O texto da Carta de 1946 cristalizava uma agenda estrutural que inviabilizava a adoção de tais políticas por parte desses segmentos mais radicais.

³¹ A Carta de 1934 praticamente não trata do assunto. O fato da Constituição de 1946 encaminhar a questão de forma conservadora indica, provavelmente, uma tentativa de se prevenir contra as aspirações dos movimentos reformistas, bem mais visíveis na década de 1940.

3. A dinâmica do sistema político: o fortalecimento dos setores reformistas

Observamos que a Carta Magna de 1946 garantia ao Legislativo importante papel na elaboração de normas de caráter econômico e social. Vimos também que os artigos constantes na Constituição acabaram por definir uma dimensão estrutural conservadora para agenda sócio-econômica. Apesar dos obstáculos jurídicos políticos existentes (necessidade de *quorum* qualificado para emendar a Constituição), essa dimensão estrutural, em tese, estava permanentemente sendo afetada pela dinâmica do sistema político.

A relação entre a dimensão estrutural da agenda sócio-econômica e o sistema político era dada basicamente por dois fatores: a correlação de forças nos órgãos eletivos, principalmente nos órgãos da União; e a evolução doutrinária dos partidos. Tendo isso em vista, vamos, nesse item, analisar esses dois tópicos.

3.1. Filiação ideológica dos principais partidos políticos

Numa perspectiva comparada, pode-se dizer que os partidos do período analisado possuíam uma coesão interna menor do que atualmente (SANTOS, 2007, p. 47). Isso, contudo, não significa que os partidos de nossa primeira experiência democrática não possuíam consistência ideológica. Santos (2007, p. 49), classificando as tendências ideológicas do período entre comunistas, nacionais desenvolvimentistas, desenvolvimentistas liberais e liberais conservadores³², afirma que havia membros dessas correntes (com exceção do comunismo) em todos os partidos, embora cada partido fosse

³² Essas tendências ideológicas podem ser, grosso modo, aproximadas à tipologia de Bielschowsky (1988). Assim, comunistas equivaleriam a socialistas; nacionais desenvolvimentistas, a desenvolvimentistas do setor público nacionalistas; desenvolvimentistas liberais, a desenvolvimentistas do setor privado e do setor público não-nacionalista; e liberais conservadores, a neoliberais.

hegemonizado por uma delas. Assim, o PTB seria o típico partido nacional desenvolvimentista; o PSD, desenvolvimentista liberal; e a UDN, liberal conservador³³.

Abaixo, será descrito, de maneira mais detalhada, como evoluíram as tendências ideológicas dos três principais partidos no período analisado³⁴. Para aqueles que consideram que os partidos políticos não representavam interesses e nem estavam assentados em bases ideológicas, pode parecer estranho adotar procedimento tão longo. Comungamos, no entanto, perspectiva diferente. Seguindo os passos de Benevides (1980, p. 181), é possível justificar tal análise, uma vez que ela permite observar: as diferenças entre prática política e retórica, as tendências ideológicas majoritárias de um partido, a maneira como um partido pretende ser visto, além das diversidades ideológicas e regionais existentes em seu seio. A partir disso, fica mais fácil entender os termos concretos do debate da época, além de compreender a atuação partidária durante o governo Goulart, o que, por sua vez, facilitará a identificação de algumas das restrições políticas existentes à eficácia da política econômica.

3.1.1. A União Democrática Nacional (UDN).

Segundo Benevides (1980, p. 29), na época de sua fundação, pode-se falar, grosso modo, que a UDN era composta pelos seguintes grupos: as oligarquias destronadas em 1930; os antigos aliados de Getúlio Vargas marginalizados até 1937; os participantes do Estado Novo, mas que saíram antes de 1945; os grupos liberais com forte identificação regional; e parte da esquerda, que, apesar da aposta inicial na união nacional contra a ditadura, foi, com o tempo, cortando seus laços com o partido.

Em relação à política social³⁵, o programa partidário de 1945, talvez em busca de uma aura reformista, defendia: uma legislação social e sindical progressista, a reforma agrária, a reforma da previdência social, a orientação da economia para o mercado interno, e uma ação supletiva do Estado na economia. Havia, contudo, fortes diferenças entre o discurso e a prática partidária. Seus membros costumavam defender direitos sociais que

³³ O PCB, representante do ideário comunista, teve, como se sabe, seu registro cassado em 1947.

³⁴ Decidimos realizar uma análise mais detalhada da evolução do PTB, PSD e UDN porque eles foram sempre os três principais partidos do sistema político brasileiro e, juntos, quase sempre representaram mais de 80% de cada uma das Casas Legislativas. Não obstante, faremos menções aos partidos menores quando necessário.

³⁵ Para as posições do partido frente às questões sociais, ver Benevides (1980, pp. 179-195).

difícilmente poderiam ser alcançados no curto prazo, como a manutenção de colônia de férias para os trabalhadores pelas empresas. Quando, contudo, ocorriam greves, elas eram criticadas por serem supostamente ilícitas ou por estarem associadas aos comunistas.

Com o tempo, as posições do partido frente às questões sociais foram se tornando cada vez mais conservadoras. Na Convenção Nacional de 1953, a questão social deixa de ser prioridade inclusive no discurso partidário. O partido se opõe ferozmente ao aumento de salário mínimo no ano seguinte. Já na Convenção de 1957, a questão social aparece de forma ainda mais moderada ainda, com a defesa, explícita, do ensino religioso. Talvez a posição do partido frente à reforma agrária ilustre o “compromisso” udenista com a questão social. O partido sempre defendera essa bandeira; contudo, quando ela virou questão nacional, no início dos anos 1960, o partido pendeu ao conservadorismo. Apesar de sua carta de princípios de 1962 defender explicitamente a reforma via emenda constitucional, fortaleceram-se as alas mais conservadoras do partido e, no ano seguinte, na Convenção Nacional de Curitiba, foi adotada a posição de nenhuma reforma da Constituição³⁶.

No campo econômico, embora seu programa inicial defendesse a ação supletiva do Estado na economia, o partido, na prática, era reticente quanto a essa intervenção. Um dos principais motes da campanha do Brigadeiro Eduardo Gomes em 1945 foi a revogação da Lei Malaia. Durante o governo Vargas, a UDN fez dura oposição a algumas medidas de cunho estatizante e nacionalista, como a constituição da Eletrobrás. Seu apoio ao estabelecimento do monopólio do petróleo, por sua vez, deve ser entendido no contexto da oposição sistemática ao governo³⁷. O programa do partido aprovado na Convenção de 1957 passou a defender medidas de cunho liberal e privatizantes. Ademais, como a Instrução 113 e 204 da SUMOC demonstram, o partido esteve ligado às administrações com tendências ideológicas predominantemente liberais.

³⁶ Nesse contexto, o Estatuto da Terra, projeto de reforma agrária sem reforma constitucional elaborado por uma de suas maiores lideranças (Milton Campos), foi derrotado no Congresso Nacional por meio da coalizão entre PTB e PSD. O Projeto de Emenda Constitucional do PTB, por sua vez, seria derrubado por uma coalizão de PSD e UDN. Ver a esse respeito Santos (1978, p. 287).

³⁷ UDN apoiou e ajudou na elaboração, durante o governo Dutra, do Estatuto do Petróleo, lei extremamente flexível quanto à entrada de capitais estrangeiros. Vargas, por sua vez, enviou um projeto de lei mais nacionalista, que instituiu a Petrobrás. Esse projeto, entretanto, embora limitasse consideravelmente a participação de capitais estrangeiros e em menor escala do setor privado nacional, não estabelecia o monopólio da União. A UDN mudou de posição, e Bilac Pinto propôs um substitutivo que estabelecia o monopólio da União. Essa mudança, possivelmente, estava ligada à tentativa do partido de minar a legitimidade de Vargas (BENEVIDES, 1980, pp. 200-203).

No período democrático, a UDN foi quase sempre um partido de oposição; essa oposição, contudo, variava de governo para governo. Saiu da oposição cordial no governo Dutra para a oposição real, com constantes apelos a golpes, durante o mandato de Getúlio Vargas. No breve governo de Café Filho, a UDN foi, na prática, governo, uma vez que diversos quadros do partido ou pessoas ligadas a ele ocuparam cargos importantes nesse período. Apesar da crítica veemente ao confisco cambial, da busca incessante por escândalos de corrupção e de diferentemente dos governos anteriores não ter participado em nenhum momento do ministério, a UDN fez uma oposição menos radical ao governo JK do que fizera a Vargas. Santos (1978, p. 280), nessa direção, demonstra que a UDN foi importante para aprovar uma série de projetos de interesse do Executivo.

Com a vitória de Jânio Quadros, a UDN finalmente chegou ao poder. O governo Quadro tinha uma agenda próxima a de diversos setores da UDN: a Política Externa Independente (PEI) agradava à Bossa Nova e aos “liberais esclarecidos”, a política econômica ortodoxa ia ao encontro das aspirações da direita, além, é claro, da pauta moralizante, que era vista com bons olhos por quase todo o partido. Apesar de tudo isso e de ter ministros em cargos chaves, a UDN, segundo Benevides (1980, p. 117), reclamava do fato de estar afastada das principais decisões governamentais. Além disso, a PEI, apesar de ser executada por um dos mais antigos líderes partidário, Afonso Arinos, tinha muito mais apoio no PTB do que na UDN. A insatisfação era grande no seio do partido; Carlos Lacerda, ao romper com o presidente, denunciou, na televisão, que Quadros pretendia dar um golpe. Quando da sua renúncia, poucos udenistas fizeram sua defesa.

Ainda durante o governo Quadros, fora realizada a Convenção de Vitória, que ficou marcada não só pelo surgimento da Bossa Nova, ala do partido afinada com políticas progressistas, mas também pelo fortalecimento do discurso antinacional e anticomunista dos setores mais conservadores, que, sob a liderança de Lacerda, assumiram o controle do partido (BENEVIDES, 1980, p. 115).

Essa nova configuração é importante para entender o comportamento do partido no governo João Goulart. Certa cooperação com o governo só se verificou durante o chamado gabinete de União Nacional, encabeçado por Tancredo Neves. Havia em uma série de questões uma aproximação com o setor mais conservador do PSD, como exemplifica a oposição à PEI e às medidas mais reformistas. Durante todo o período, mas principalmente

após o restabelecimento do presidencialismo, a maioria dos membros do partido intensificou o seu golpismo e abandonou qualquer atitude cooperativa. Santos (1978, p. 227) aponta que a UDN, em uma atitude de agitação parlamentar, aumentou, em 1963, demasiadamente o número de projetos de leis propostos. Um exemplo concreto, relatado pelo economista Ignácio Rangel, ilustra que boa parte da UDN tinha como objetivo primordial impedir a consolidação do governo de João Goulart:

O lançamento de papéis com essa estrutura e finalidade foi objeto do Projeto de Decreto Legislativo n. 156 1-1962, sugerido pelo autor (Ignácio Rangel) ao governo, sendo relator Daniel Faraco. O líder da UDN que comandou a luta contra o projeto explicou ao autor que, embora concordando com a medida, temia que ela estabilizasse o governo vigente e prometia voltar ao assunto quando seu partido fosse governo (RANGEL, 1963, p.151).

A Bossa Nova, contudo, mostrava-se simpática às políticas reformistas. Seus membros, que equivaliam a aproximadamente um quinto da bancada, foram, efetivamente a favor de uma série de medidas de cunho reformista³⁸, o que, explicava, em parte, as dificuldades para manter a coesão partidária quando as questões passavam de uma área para outra (SANTOS, 1978, p. 282). Durante a votação de lei de remessa de lucro, por exemplo, o partido rachou ao meio. Além de tudo, essa ala apoiava o fortalecimento do próprio Jango, como indicam as especulações³⁹ sobre a transferência de seus membros para o PTB e a participação de Seixas Dória, governador udenista de Sergipe, no famoso Comício da Central.

3.1.2. O Partido Social Democrático (PSD)

O Partido Social Democrático foi, provavelmente, o maior herdeiro da estrutura de poder vigente no Estado Novo, uma vez que absorveu as estruturas das interventorias e as bases municipais (SOUZA, 1976, p. 134). Era, ao tempo da abertura política, o partido com maior presença pelo território nacional; e isto, junto com as regras eleitorais discutidas anteriormente, garantiu-lhe ampla maioria na primeira legislatura. Como consequência

³⁸ Apesar da postura reformista, os membros da Bossa Nova não votaram a favor da Proposta de Emenda a Constituição (PEC) sobre a reforma agrária por não concordarem com o mecanismo de correção dos títulos públicos constante na proposta (BENEVIDES, 1980, p. 192).

³⁹ Em relação a essas especulações, ver Villa (2004, p. 183).

dessa posição, ele foi o grande arquiteto da nova institucionalidade. Nesse sentido, foi também o grande fiador do sistema. Aliás, o número limitado de emendas constitucionais do período mais do que relacionado à rigidez jurídica exigida na elaboração de tal norma está associado ao fato de que o partido idealizador da constituição exerceu sempre, embora de maneira decrescente, o papel de maior partido do sistema político⁴⁰.

O PSD era o centro do sistema político e, por isso, buscava a moderação. Em termos ideológicos, o partido, segundo Hippolito (1984, p. 49), equilibrava-se entre o conservadorismo, resultante do fato de boa parte de sua base ser de proprietários rurais, e posturas progressistas, originárias do ideário varguista. Distinguindo a UDN do PSD, Benevides (1980, p. 179) afirma:

A discussão de aspectos da política social e econômica da UDN supõe, necessariamente, o reconhecimento de que PSD e UDN defendiam, em linhas gerais, interesses econômicos semelhantes. A principal diferença entre ambos deriva da postura tradicionalmente anti-estatista da UDN e favorável ao capital estrangeiro, enquanto o PSD, numa linha mais progressiva, admitia, ao mesmo tempo e com igual ênfase, a intervenção estatal e o capital estrangeiro.

No período, os integrantes do PSD tanto apoiaram medidas de caráter progressista – monopólio estatal do petróleo, intervenção do Estado contra abusos do poder econômico, desenvolvimentismo de Juscelino, política nacional de energia nuclear e luta pelo direito aos votos dos analfabetos-, como dificultaram a sua tramitação- extensão da legislação trabalhista no campo (principalmente durante o governo JK) e a realização de uma reforma agrária radical⁴¹ (HIPOLITO, 1984, p. 49).

Como maior partido e centro ideológico do sistema, é óbvio que o PSD terá um papel fundamental para a governabilidade, atraindo os outros partidos para a coalizão governista. Durante o governo Dutra, o partido pendeu para o conservadorismo, isolando, de certa maneira, o PTB e atraindo a UDN⁴². No governo de Vargas, mais progressista, o

⁴⁰ Cabe aqui uma comparação com o período atual. Entre 1946 e 1964, apesar de a Constituição exigir um processo mais flexível de reforma da constituição, ocorreram 5 emendas constitucionais, enquanto que, no período entre 1988-2007, já foram realizadas mais de 55 emendas constitucionais. Essas diferenças sugerem que a intensa atividade reformista do Executivo na década de 1990 transformou consideravelmente o modelo econômico brasileiro, incluindo nele várias características neoliberais.

⁴¹ Na questão da Lei de remessa de lucros, aprovada em 1962, veremos a seguir que o partido não conseguiu manter sua coesão interna.

⁴² Em termos políticos, o maior símbolo desse conservadorismo será o Acordo Interpartidário de 1948 que reuniu PSD, UDN e PR

PSD apoiou o Executivo com base na aliança com o PTB e o PSP⁴³. Havia, entretanto, divergências entre o PSD e Vargas. Apesar de não vetar as propostas do Executivo, o PSD não se empenhava em sua aprovação nem na defesa do governo, atitude que Hippolito (1984) denominou de “omissão preventiva”⁴⁴.

O partido foi o principal sustentáculo do governo de Juscelino Kubitschek, quando a aliança com o PTB parece ter encontrado seu ponto de ótimo. Entretanto, conforme questões mais distributivas eram colocadas na agenda política pelo PTB, alianças de veto com a UDN podiam ser observadas, como ilustra a posição do partido perante a extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores do campo (BENEVIDES, 1980, p. 191). A vitória de Quadros levou o partido à oposição; sua inesperada renúncia, contudo, abriu-lhe novas possibilidades.

O PSD foi o principal arquiteto da solução parlamentarista para a crise de sucessão criada pela divulgação do manifesto dos ministros militares contrários à posse de Jango. Três motivos principais explicam essa atitude do partido: seus membros acreditavam que essa seria a única forma de manter a legalidade democrática; acreditavam também que a aliança PTB-PSD seria reforçada, pois a principal liderança do PTB estaria impedida de concorrer à presidência em 1965, quando os pessedistas queriam lançar JK; o parlamentarismo, por fim, daria um poder político muito grande ao PSD, partido com maior representatividade no Congresso

Mesmo solucionado mais uma crise que poderia por fim à estrutura política⁴⁵, o PSD não conseguiu evitar a radicalização ocorrida no seio do sistema político que levaria à paralisia decisória e ao golpe de 1964. Isso ocorreu porque, ao mesmo tempo em que o centro político ideológico se deslocava para a esquerda, as lideranças partidárias despendiam tratamento duro aos seus reformistas, a chamada Ala Moça, afastando-se, dessa

⁴³ Como se sabe, Vargas foi candidato a presidente pelo PTB, e o PSD lançou candidato próprio; entretanto, parte considerável do partido apoiou a candidatura varguista. Assim que Vargas foi eleito, o PSD mostrou sua disposição a apoiá-lo, elegendo Amaral Peixoto, seu genro, presidente do partido e emitindo nota de apoio ao governo.

⁴⁴ Essa idéia da autora reforça nossa visão, examinada em itens anteriores, de que havia consideráveis diferenças entre setores do PSD e a política de Vargas.

⁴⁵ Já tinha atuado dessa forma em 1954.

forma, do centro político. Nesse processo, o partido perdeu coesão interna e assim a capacidade de estabilizar o sistema político⁴⁶.

Entre as diversas questões que dividiam o partido, estavam a volta ao presidencialismo ou a institucionalização do parlamentarismo e o apoio ou não ao governo de João Goulart no final da fase presidencialista. Principalmente após a restauração do presidencialismo, percebia-se, conforme Hippolito (1984, p. 222), três grupos no partido: um liderado por Gustavo Capanema e José Maria Alckmin, mais próximos da conspiração; os membros da Frente Popular Nacionalista (FPN) mais próximos, embora não totalmente alinhados, a Jango; e o de Juscelino, que colabora com Jango. A direção nacional, por sua vez, tentava se equilibrar entre essas tendências, embora tendesse cada vez mais a se unir à UDN.

A posição do partido frente à reforma agrária ilustra bem a situação vivida pelo PSD, que, no momento de radicalização política, pendeu para a direita. O partido, na Declaração de Princípio de 1962, aceitou uma reforma agrária com emenda constitucional desde que os títulos públicos acompanhassem a inflação e que só fossem desapropriados os latifúndios improdutivos. O endurecimento da posição da UDN no início de 1963 e a apresentação de uma proposta de emenda constitucional (PEC) mais “profunda” pelo PTB na mesma época levaram o partido para posições mais conservadoras, o que acabou se refletindo numa aliança entre PSD e UDN para vetar a PEC na Comissão Especial para Reforma Agrária e, posteriormente, no plenário. Uma emenda mais moderada proposta por membros do PSD foi bem aceita por boa parte do PTB, mas, nesse momento, iniciou-se uma grande rebelião da bancada pessedista que acabou impossibilitando a realização de qualquer acordo (HIPPOLITO, 1984, p. 231). O prosseguimento das discussões sobre a reforma agrária, além de paralisar as discussões sobre outras matérias, gerava um afastamento cada vez maior entre o PSD e o governo. Entre o final de 1963 e o início de 1964, esse afastamento chegou ao máximo. Segundo Hippolito (1984, pp. 240-242), a renúncia de Amaral Peixoto, ainda presidente do partido, do Ministério da Reforma Administrativa foi um passo importante em direção ao rompimento, que iria se consolidar

⁴⁶ Essa, na verdade, é a tese de Hippolito (1984) para explicar a fragilidade do centro durante a crise de paralisia decisória.

com o duro discurso do líder do partido, Martins Rodrigues, no Congresso em março de 1964.

Os membros mais reformistas do PSD, contudo, continuaram a apoiar Jango. Abelardo Jurema foi seu Ministro da Justiça até o golpe, enquanto um grupo de deputados, aproximadamente 21, manifestou forte apoio ao Comício da Central e ao teor da Mensagem Presidencial de 1964⁴⁷.

Sem coesão interna e com boa parte de seus membros pendendo à direita, o PSD, apesar de ser o principal fiador da Constituição, não conseguiu agir para defendê-la. Pelo contrário, muitos de seus membros estiveram envolvidos na conspiração que acabou por enterrar o regime que eles mesmos tinham construído.

3.1.3. Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)

Segundo D' Araújo (1996, p. 20), o PTB foi instituído “para cimentar uma coalizão entre quadros da burocracia federal e dirigentes sindicais, que confluíram para a organização partidária como forma de perpetuar a liderança de Vargas e mobilizar sua base para embates eleitorais.” Apesar de legítimo herdeiro de Vargas, o PTB, nas primeiras eleições teve desempenho fraco, situando-se bem atrás do PSD e da UDN. Esses resultados são, em parte, decorrência da fragilidade organizacional do partido no momento de sua estruturação e também da derrota sofrida pelas forças trabalhistas com a deposição do ditador em outubro de 1945.

Ideologicamente, o partido também nasceu colado ao ideário varguista - nacionalismo, reformismo e anticomunismo eram as principais bandeiras partidárias. Com o passar do tempo, percebe-se, em termos doutrinários, um duplo movimento: fortalecimento do nacionalismo e do reformismo e aproximação com os comunistas. O fortalecimento do nacionalismo e do reformismo pode ser percebido a partir das demandas contidas em diversos documentos lançados ao longo dos anos, que, em geral, lembravam antigas bandeiras e adicionavam novas reivindicações⁴⁸. Algumas dessas pautas são:

⁴⁷ A esse respeito ver Villa (2004, p. 183).

⁴⁸ D' Araújo (1996) resume o conteúdo de diversos documentos, entre eles podem ser citados: nota da Comissão Executiva do partido se solidarizando com Jango após sua demissão do Ministério do Trabalho, programa mínimo para a aliança com o PSD em apoio a candidatura de JK, Plano de Ação Político elaborado

reforma agrária, valorização do salário mínimo, ampliação da proteção ao trabalhador, extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais, combate às desigualdades regionais, defesa da Petrobrás e do monopólio do petróleo, criação da Eletrobrás, política contra trustes, regulamentação do capital estrangeiro, nacionalização dos bancos estrangeiros de depósitos, reavaliação dos ativos das empresas estrangeiras de energia elétrica, ampliação do direito ao voto a analfabetos e a praças de pré, incentivo a maior organização do movimento operário, etc.

Pode-se dizer que a aproximação com o comunismo se deu na frente interna e externa. No plano interno, essa aproximação iniciou-se em meados da década de 1950, quando Jango reconheceu as lideranças sindicais comunistas como interlocutoras, e iria culminar na defesa do próprio Jango, no Comício da Central, da legalização do PCB⁴⁹. Externamente, o apoio entusiasmado do PTB à PEI lançada por Jânio e continuada por Jango simbolizou essa aproximação⁵⁰.

Apesar de ter ocupado pastas ministeriais durante todos os governos do período, o PTB, como um todo, esteve, em alguns momentos, na oposição. O partido, apesar das fortes tendências neutralistas, apoiou a eleição de Dutra em decorrência de acordo que lhe daria cargos, além de garantir o comprometimento do então candidato com a manutenção e aperfeiçoamento da legislação trabalhista e social (D'ARAÚJO, 1996, p. 35). As tendências conservadoras do governo de então devem ter sido um dos motivos para o rompimento formal do PTB em 1947. Com Vargas, o partido chegou ao poder, mas quem dominava o ministério eram os pessedistas. Aos trabalhistas, que haviam crescido consideravelmente nessas eleições, restou apenas o Ministério do Trabalho. Apesar do apoio ao governo, Vargas sofreu pressões de alguns setores do partido para implementar medidas mais radicais (D'ARAÚJO, 1996, p. 92).

Durante o interregno Café Filho, apesar das tentativas governamentais em atrair setores do PTB, prevaleceu a aliança com o PSD e a manutenção do esquema varguista de

na XI Convenção do PTB e definição na XIII Convenção do PTB de pontos programáticos a serem seguidos pela bancada de parlamentares.

⁴⁹ Quanto ao apoio de Jango à legalização do PCB, ver Villa (2004, p. 177).

⁵⁰ No contexto da PEI, o Brasil reatou relações diplomáticas com a URSS, tentou fomentar o comércio com os países comunistas e tomou posições simpáticas a Cuba nos fóruns multilaterais. A PEI, contudo, não significava uma política pró-comunismo e sim uma afirmação da soberania brasileira no plano internacional, afastando-se, assim, do alinhamento com os Estados Unidos vigente desde o governo de Dutra.

sustentação política. Essa aliança estava baseada na divisão de cargos e também na aceitação pelo PSD de um programa reformista. JK, entretanto, receoso de perder o apoio conservador, não se empenhou muito na pauta reformista. A única norma legislativa aprovada no período constante na agenda reformista foi a lei orgânica da previdência social, tendo, inclusive, outros projetos reformistas sido barrados por uma aliança entre PSD e UDN.

Apesar de ocupar cargos ministeriais e de apoiar entusiasticamente a política externa, o PTB rompe suas relações com o governo Jânio Quadros, em função das investigações promovidas pelo presidente com o intuito de deslegitimar Jango. Segundo D' Araújo (1996, p. 138), o PTB, enquanto partido de oposição, foi radicalizando cada vez mais seu discurso. Foi, nesse contexto de crescente radicalização, que o partido chegou ao poder.

Diferentemente de Vargas, João Goulart reservou um espaço maior para o PTB no governo. Apesar desse fato, é comum os analistas sublinharem a divisão existente no seio do PTB⁵¹. Essa visão deve ser matizada, uma vez que, conforme mostra Santos (1978, p. 282), o PTB foi talvez o único partido que, nas votações nominais, demonstrou certa coesão interna. Nas questões relacionadas à reforma agrária e ao capital estrangeiro, essa coesão foi ainda maior. Isso não significa que as alas mais à esquerda do partido, em momentos cruciais, não se voltaram contra a “política de conciliação” adotada pelo Executivo. Já na adoção do parlamentarismo, a maioria do PTB não seguiu seu líder e acabou votando contra a mudança do regime político. As críticas ao Plano Trienal, a denúncia do acordo para a indenização da AMFORP e, principalmente, as resistências para a aprovação do estado de sítio ilustram também a falta de pragmatismo de alguns setores do PTB. Aliás, como procuraremos demonstrar ao longo desse trabalho, tais posições de setores do PTB frente às diretrizes do Executivo foi uma fonte adicional de dificuldades para a gestão econômica e para estabilidade em geral do governo Goulart.

3.2. Evolução da força dos partidos.

⁵¹ Ver, por exemplo, Skidmore (1967, p. 283).

Observou-se, no item anterior, a evolução das doutrinas dos principais partidos. Resta agora apreender como evolui a partilha dos recursos políticos. Por nos interessar a análise do processo de elaboração da política econômica e esta, na maior parte, está atrelada à arena federal, nossa discussão baseia-se, principalmente, na composição da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. As tabelas abaixo resumem essa evolução.

Tabela 2.1- A composição da Câmara dos Deputados: principais partidos

	1945	1950	1954	1958	1962
PSD	52,7	36,8	36,8	34,9	35,2
UDN	26,9	26,6	22,6	21,4	22,2
PTB	7,6	16,7	17,1	20,2	28,3
OUTROS	12,8	19,9	23,5	23,5	14,3

Fonte: Hippolito (1984, p. 58)- Elaboração própria.

Tabela 2.2- A composição do Senado Federal: principais partidos.

	1945	1947	1950	1954	1958	1962
PSD	61,90	59,30	50,30	34,43	34,90	33,17
UDN	23,80	24,20	21,90	20,30	26,97	24,50
PTB	4,70	4,70	10,70	26,57	28,50	27,17
OUTROS	9,60	11,80	17,10	18,70	9,63	15,17

Fonte: Hippolito (1984, p. 57)- Elaboração própria.

Com esses resultados em mãos, muitos estudiosos apontaram para a tendência de declínio dos partidos conservadores, especialmente PSD e UDN, e aumento da participação dos partidos reformistas/populistas (PTB) (SOUZA, 1976, p. 141-145). Esse processo seria resultado das mudanças sócio-econômicas, principalmente da industrialização e urbanização verificadas no período.

Ao ampliar o escopo das eleições analisadas (eleições municipais, estaduais e nacionais), Lavareda (1991) elabora uma explicação mais complexa para a evolução dos resultados eleitorais do período. Seguindo os passos do autor (1999, pp. 98-99), podemos chegar às seguintes conclusões sobre a evolução do quadro partidário:

- PTB- O partido realmente apresentava crescimento vertiginoso; entretanto, esse crescimento dava-se, principalmente, nos estados do Nordeste e do Norte, enquanto nas unidades federativas do Sul e Sudeste o partido tendia mais para a estabilidade. A força eleitoral do PTB nas unidades federativas economicamente mais atrasadas é ilustrada pelo fato de que a região Norte foi onde o partido elegeu a maior proporção de deputados federais nas eleições de 1962⁵².

-PSD- Embora continuasse ainda como a maior força partidária do país, o partido perdia participação na maioria das categorias analisadas. Esse declínio, entretanto, não deve ser exagerado, uma vez que as condições especiais da primeira eleição, em que o partido alcançou resultados amplamente majoritários, inflavam suas “derrotas” posteriores. A relativa estabilidade do partido em torno de 35% das cadeiras em cada uma das Casas Legislativas, alcançada na primeira metade da década de 1950, é um indício de que o partido não estava em franca decadência.

-UDN- O partido não apresentou uma tendência clara de declínio. Apesar de ter perdido a segunda colocação nas duas casas legislativas para o PTB, sua participação continuava bastante parecida a do começo do período. Ademais, o partido apresentou rápido crescimento em número de governos estaduais, além de manter uma participação relativamente estável nas prefeituras, assembleias legislativas e câmaras municipais.

Para explicar esses resultados, Lavareda (1991) pondera o peso das variáveis sócio-econômicas e tenta levar em consideração a própria dinâmica do sistema político. O autor (1999, pp. 127-128) aponta que, nos dez primeiros anos em questão (1945-1954), as diferenças dos níveis de desenvolvimento entre as unidades da federação tinham considerável impacto sobre o formato das disputas eleitorais: quanto mais desenvolvida era a unidade da federação mais complexo era o quadro partidário. Essa situação, contudo, mudou no decênio seguinte: uma vez que o processo de desenvolvimento ocorrera, embora de maneira diferenciada, em ritmo relativamente acelerado em todos os estados, alcançou-se um patamar mínimo de desenvolvimento que, junto da legislação eleitoral, possibilitou a pluralização e a nacionalização do quadro partidário nacional. Nesse sentido, o crescimento exponencial do PTB no Nordeste pode ser entendido como resultado de sua fragilidade anterior e de sua nacionalização posterior. Nas palavras do autor (1999, p.103):

⁵² Medida pelo número de deputados petebistas eleitos sobre o total de cadeiras em disputa por região.

o declínio do PSD e do PR na maior parte das categorias e a ascensão do PTB, PDC e de outros partidos menores devem ser vistos (...) como o roteiro da implantação nacional de um nascente sistema pluripartidário, que, sob uma perspectiva regional, apenas no Sudeste já se configurava razoavelmente desde os primeiros anos.

Deve ter ficado claro que essa explicação choca-se frontalmente com as razões apontadas por Furtado (1965) para explicar o conservadorismo do Congresso Nacional. Como visto anteriormente, o eminente economista defende que a prevalência dos interesses agrários no Congresso Nacional seria decorrência da sobrerrepresentação - tanto no Senado como na Câmara - dos estados economicamente mais atrasados. Ao observar que o partido reformista, PTB, possuía, nessas regiões, participação semelhante ou até maior do que nas regiões desenvolvidas, as razões apontadas por Furtado deixam de fazer sentido. Nesse ponto, é válido perguntar: será mesmo o Congresso Nacional uma instituição conservadora?

4. O Congresso Nacional: uma instituição cada vez menos conservadora

São vários os autores que criticam a tese de que o Congresso Nacional era conservador. Santos (1978, p. 177) afirma que as sugestões sobre a tese de que havia um Legislativo conservador e um Executivo progressista carecem de comprovação. Ao comentar o processo de elaboração da Lei de Remessa de Lucros, Gennari (1997, p. 176) formula ponderações no mesmo sentido:

No entanto, devemos ressaltar que o mesmo Congresso, visto como não defensor dos interesses do povo e da Nação, havia aprovado, um ano antes, a Lei de Remessa de Lucros, peça fundamental das bandeiras nacionalistas e de esquerda, e o executivo, considerado por vários setores políticos e intelectuais como mais progressista, levou mais de um ano para tomar a iniciativa de regulamentá-la.

A própria composição do Congresso Nacional nunca foi tão progressista como durante o governo João Goulart⁵³. Dividindo os deputados eleitos em 1962 entre forças de esquerda (34,5%), centro (35%) e direita (24,6%), Santos (1978, p. 258) mostra que a

⁵³ Como visto, o PTB, além de conquistar um número recorde de cadeiras, possuía, principalmente em relação à temática econômico-social, coesão interna maior do que os demais grandes partidos.

esquerda aumentou sua participação em mais de 26 pontos percentuais entre 1946 e 1963⁵⁴. Transbordando tal classificação para o Senado Federal⁵⁵, chega-se à conclusão de que, em 1963, as forças de esquerda eram bem maiores do que no início do período e de que, embora levemente mais conservador do que a Câmara -esquerda (30%), direita (27%) e centro (33%)-, os setores progressistas tinham quase a mesma força no Senado.

Além da composição das casas legislativas, a necessidade de apoio político no Congresso Nacional exigia que importantes cargos do Executivo, principalmente os ministérios, fossem ocupados por membros do Congresso Nacional ou por pessoas indicadas por eles. Tal tendência ajudava a borrar ainda mais o contraste entre Executivo e Legislativo.

O fato de o Congresso Nacional não poder ser considerado lócus privilegiado e/ou único do conservadorismo não significa, contudo, que ele não era um obstáculo para a adoção de determinado modelo de desenvolvimento.

5. O Congresso Nacional como obstáculo à mudança do modelo de desenvolvimento

Furtado (1965) associa o suposto conservadorismo do Congresso Nacional à existência de obstáculos políticos ao desenvolvimento econômico. Essa visão, entretanto, pode ser criticada, pois o descomprometimento do Legislativo com a elaboração de normas identificadas com determinado modelo de desenvolvimento não pode ser tomado como um descomprometimento com qualquer tipo de desenvolvimento (BRAGA, 2008, p. 26)⁵⁶. Como visto, uma Assembléia Constituinte com perfil nitidamente conservador estabeleceu uma estrutura jurídica para o país que, se, em termos sociais, deixava muito a desejar, em

⁵⁴ Santos (1978, p. 257) considera: PTB, PSB e PDC como partidos de esquerda; PSD, PR e PSP como partidos de centro; e UDN, PL e PRP como partidos de direita. Para tal classificação, Santos (1978, p. 251), analisou a posição dos partidos políticos em relação a algumas votações nominais do período.

⁵⁵ Esse procedimento, contudo, corre o risco de trazer distorções, pois a classificação de Santos (1978) baseou-se na posição dos partidos em votação nominal na Câmara dos Deputados. Considerando, contudo, que essa classificação tem aderência com as descrições bibliográficas sobre a orientação ideológica dos partidos, acreditamos que tal procedimento pode ser realizado com razoável grau de validade.

⁵⁶ Furtado (1965) caracteriza o Congresso Nacional como um obstáculo ao crescimento econômico justamente por impedir a efetivação de medidas que possibilitariam a instalação de um modelo de desenvolvimento socialmente mais justo. O problema dessa análise é que o crescimento econômico não, necessariamente, dependeria dessas medidas. Talvez, o autor tenha defendido tal idéia por, naquele momento, estar comprometido com as teses estagnacionistas, que postulavam a necessidade das reformas de base para a retomada do crescimento. Essas teses serão analisadas no próximo capítulo.

termos econômicos, direcionava a economia no sentido de uma rápida industrialização do país com apoio concomitante do Estado e do capital estrangeiro. Nesse sentido, a Assembléia Constituinte atuou como o criador de parâmetros para a ação posterior do Executivo e do Legislativo. O Congresso Nacional, no período democrático, aprovou diversas medidas de corte modernizante, tais como: a regularização da política de licenças prévias impostas pelo Governo Dutra, a criação do BNDS durante o período de Vargas, a ampla reforma tarifária e cambial no governo JK, etc.

É claro que, para os setores nacionalistas, identificados com um desenvolvimento socialmente mais justo, com maior participação estatal e menor participação do capital estrangeiro, o tipo de desenvolvimento adotado era claramente insuficiente. Era necessário mudar o “funcionamento automático” da economia brasileira, era, portanto, necessária a realização de importantes mudanças institucionais. Conforme os recursos políticos das forças identificadas com essas bandeiras cresciam, mais a necessidade de reformas entrava na agenda política.

Havia, contudo, sérias restrições para a realização dessas mudanças. Uma delas decorria do fato de que boa parte delas estava associada a emendas constitucionais⁵⁷, que, por sua vez, exigiam quorum qualificado⁵⁸. Mesmo as reformas que podiam ser introduzidas por lei ordinária dependiam do apoio das alas centristas do Congresso Nacional para a sua aprovação⁵⁹. Embora o Congresso Nacional estivesse, como nunca, composto por membros da esquerda, a correlação de forças existente era bastante adversa para uma ampla mudança institucional. Nesse sentido, pode ser afirmado que o Congresso Nacional era um obstáculo para o redirecionamento do modelo de desenvolvimento:

O texto da Carta de 1946 cristalizava uma agenda estrutural que inviabilizava a adoção de tais políticas pelos setores nacionalistas mais radicais. A essa agenda estrutural soma-se a organização de uma base parlamentar que inviabiliza sua mudança, rejeitando *policies* de partidos trabalhistas, como o PTB, ou de chefes do Executivo eleitos por tais legendas. Gera-se assim a percepção equivocada do Legislativo como um obstáculo político do desenvolvimento em geral, e não o fiador de uma agenda estrutural específica que agia como mecanismo de seletividade, impedindo a adoção de medidas mais nacionalistas e distributivas equivocadamente associadas ao desenvolvimento econômico em geral. Entretanto, a reorientação do desenvolvimento nos moldes desejados pelas alas mais radicais das

⁵⁷ Ver, por exemplo, Santos (1978, p. 252).

⁵⁸ As emendas à Constituição de 1946 podiam ser de iniciativa apenas de membros do Poder Legislativo. Para serem aprovadas, deveriam ser aprovadas em dois turnos em cada Casa por maioria simples ou em um turno em cada Casa por 2/3 dos membros.

⁵⁹ Essa idéia ficará mais clara quando estudarmos, mais adiante, as leis econômicas aprovadas no período.

forças desenvolvimentistas exigia um acúmulo de forças partidárias ainda não disponível naquele momento histórico. (BRAGA, 2008, 217).

Fica claro que o sucesso na implementação de parte da agenda reformista no período dentro da legalidade democrática originada na Constituição de 1946 dependia de uma ampla coalizão que envolvesse a esquerda, o centro e, talvez, parte da direita. As dificuldades para formar essa coalizão serão analisadas na seção seguinte.

6. A crise política: uma dificuldade adicional para a elaboração da política econômica

Como tentaremos demonstrar nos capítulos seguintes, as ações de Jango sugerem que, durante a maior parte de seu governo, o objetivo do chefe do executivo era formar uma ampla base parlamentar de apoio. A radicalização política, entretanto, era um fator que dificultava a consolidação dessa base. Diversos são os motivos lembrados para explicar a radicalização do período, entre eles é possível destacar: a deterioração das variáveis macroeconômicas, que elevavam as demandas sobre o setor público e diminuía a capacidade do governo em respondê-las; a mudança estrutural da economia brasileira durante a implementação do Plano de Metas, que gerou pressões para a diminuição das diferenças estruturais ainda presentes em nossa economia, vistas a partir de então como inaceitáveis; a crise política, que trouxe incertezas em relação ao comprometimento dos agentes com as normas constitucionais; a Revolução Cubana que, além de radicalizar a política interna, levou à adoção de políticas crescentemente conservadoras pelo governo dos Estados Unidos; e a inserção da agenda das reformas estruturais, que gerou fortes reações dos setores mais conservadores.

A radicalização, entretanto, não era o único fator a dificultar a realização das reformas e a gestão econômica. Conforme a já citada análise de Santos (1978), o país atravessava uma crise do tipo de paralisia decisória. Em crises desse tipo, a capacidade do sistema político em tomar decisões fica bastante prejudicada, fazendo com que a mudança violenta das regras do jogo político seja uma possibilidade, uma vez que sem a implementação de decisões coletivas nenhuma sociedade é capaz de manter-se funcionando

(SANTOS, 1978, p. 195).⁶⁰ Para que tal crise se manifestasse, seriam necessários, além da radicalização, polos políticos (direita e esquerda) com recursos de poder e centro político ineficaz para evitar a exacerbação da crise.

Após identificar a presença dessas condições no início dos anos 1960, o autor (1978) constata que, como resultado da crise, o número de leis aprovadas caiu significativamente a partir de 1961, ao passo que o número de projetos de leis apresentados aumentou, em 1963, consideravelmente, estando esse aumento associado à agitação dos partidos de oposição. Outra consequência da crise era a formação de coalizões de apoio e/ou veto *ad hoc* às medidas defendidas pelo Executivo. Isso dificultava, enormemente, o trabalho governamental, pois não havia uma clara base de apoio às políticas do presidente. Buscando evitar a paralisia decisória e consolidar uma maioria no Legislativo, Goulart realizou diversas reformulações ministeriais. Apesar da rotatividade de ministros terem alcançado níveis nunca antes vistos e de até os cargos diretivos das estatais terem entrado na negociação, o expediente não possibilitou a consolidação de uma base parlamentar de apoio⁶¹, deixando como maior legado apenas dificuldades administrativas adicionais decorrentes da própria descontinuidade que tais mudanças implicavam.

As consequências de tal crise política para a gestão governamental da economia são óbvias. Em primeiro lugar, percebe-se que a ação de alguns partidos tende a ser desestabilizadora por natureza. A proposição de inúmeros projetos de lei com fins de agitação política e a oposição sistemática a qualquer projeto que pudesse, em tese, ajudar na estabilização do governo era a tônica da atuação de diversos parlamentares direitistas, concentrados principalmente na UDN. O já citado exemplo de Ignácio Rangel sobre o lançamento de títulos públicos exemplifica a questão. O comportamento das lideranças de esquerda, ao se oporem a medidas que não estivessem bastante próximos de seus anseios por reformas de base, contribuíam também para o aumento dessas dificuldades. A análise do “engavetamento” do projeto de reforma tributária apresentado pelo então primeiro-

⁶⁰ Os atores políticos chegam a impasse tão fundamental, pois antes não conseguem prever esse resultado, assim endurecem progressivamente as posições e diminuem, dessa forma, o espaço de manobra para acordos.

⁶¹ As constantes reformas ministeriais e troca de cargos em agências governamentais importantes não foi uma atitude decorrente da fraqueza de Jango ou de seus estímulos ao empreguismo. Na verdade, independente da personalidade do líder, essa é uma atitude comum em tempos de crise política. Floriano Peixoto, figura normalmente descrita pela literatura como forte (“Marechal de Ferro”) e honesto, promoveu mais mudanças ministeriais que Jango.

ministro Tancredo Neves indica que, em parte, ele não foi aprovado devido ao fato de esses parlamentares não acreditarem que a majoração dos impostos iria concorrer para a diminuição da inflação. Ademais, como salientou Bandeira (1983, p. 157), as discussões em torno da reforma agrária acabavam por entravar o andamento das outras reformas (reforma bancária e administrativa), que, em tese, eram menos conflituosas, além de dificultar a própria administração pública.

Em suma, a crise política do período tinha conseqüências negativas sobre a gestão econômica. Ademais, nesse contexto de polarização de posições e fragmentação de recursos políticos, o sucesso da agenda reformista, já incerto pela correlação de forças no Congresso e em razão da agenda legada pela Constituição, foi adicionalmente dificultado. O apoio à saída autoritária e à oposição a qualquer reforma na Constituição foram sendo crescentemente vistos como solução ao impasse por setores que, num primeiro momento, estavam dispostos a aceitar algum tipo de mudança estrutural. Segundo Santos (1978, p. 335) “o resultado foi a formação de uma grande coligação parlamentar conservadora em favor do *status quo* constitucional, barrando o caminho a qualquer tentativa de outorgar maior liberdade de ação ao Executivo.”

Considerações Finais

Tendo como referência inicial o clássico texto de Furtado (1965), o objetivo desse capítulo era discutir se existia e qual seria o tipo de restrições estruturais de caráter político impostas pelo Poder Legislativo à gestão da política econômica durante o governo reformista de João Goulart. Além da hipótese de que um Congresso conservador era um obstáculo político ao crescimento econômico, destacamos algumas outras idéias subjacentes no texto, quais sejam: o caráter conservador da Constituição de 1946, a importância do Legislativo na formulação de políticas, a reiteração do caráter conservador do Legislativo em função dos mecanismos de representação e a existência de um Executivo progressista.

Dialogando com a literatura política do período, verificou-se que o autor (1965) tinha razão ao sublinhar o caráter conservador da Constituição de 1946 e as amplas

prerrogativas do Legislativo. Aliás, esse fortalecimento do Parlamento brasileiro naquela conjuntura foi uma forma dos setores conservadores se resguardarem de uma possível volta triunfal de Getúlio Vargas ao poder.

A análise da evolução doutrinária dos partidos, da dinâmica da competição partidária e da própria relação entre Executivo e Legislativo impedem, por outro lado, aceitar a tese de que o Congresso Nacional seria um locus privilegiado do conservadorismo ou que pelas regras eleitorais existentes estava assegurada a reiteração da sobrerepresentação dos setores tradicionais. A própria interação entre Executivo e Legislativo, mesmo durante o governo João Goulart, sugere que a relação entre os poderes dava-se de forma mais complexa do que um simples conflito entre Legislativo conservador e Executivo progressista. Ademais, o fato do PTB ter sido o partido que mais cresceu no período e de esse crescimento ter ocorrido nas regiões mais atrasadas no país negam a tese de que os mecanismos de representação estavam atuando permanentemente no sentido de assegurar o poder das classes dirigentes tradicionais. Cabe destacar, por último, que o fortalecimento ideológico do PTB e o surgimento de dissidências à esquerda na UDN e no PSD aumentavam ainda mais a força dos reformistas.

Um Congresso Nacional cada vez mais progressista não significava, no entanto, que havia grandes espaços para a gestão de uma política econômica que se queria reformista. No início da década de 1960, apesar do crescimento contínuo da esquerda, a correlação de forças e a agenda estrutural conservadora legada pela Constituição de 1946 indicavam que, dentro do arcabouço institucional vigente, as reformas só poderiam ser realizadas por meio de uma ampla coalizão de apoio. Percebia-se, contudo, que crescentes dificuldades no processo decisório, resultado da radicalização política, da fragmentação dos recursos políticos e da fragilização do centro, além de trazerem dificuldades adicionais para a consolidação da agenda reformista, impactavam negativamente sobre a própria administração pública.

Pode ser dito, então, que as principais restrições políticas originárias no Congresso Nacional à política econômica de um governo orientado às reformas “democratizantes” eram: a existência de um arcabouço jurídico conservador, a ausência de recursos políticos suficientes para poder transformar essa estrutura e a instalação da crise de paralisia

decisória, que adicionou dificuldades à aprovação das reformas e prejudicou a própria gestão econômica do país.

Capítulo 3- Desaceleração econômica e intensificação dos desequilíbrios

Introdução

No primeiro capítulo, ao descrever diferentes visões sobre o desempenho econômico durante o governo João Goulart, assinalamos a opinião daqueles que enfatizam os fatores de longo prazo (estruturais) para explicar as medidas de política econômicas tomadas e os resultados observados. Naquele momento, contudo, não foram apresentadas narrativas concorrentes sobre quais e como os fatores estruturais moldavam a dinâmica da economia brasileira. Tampouco, buscou-se explicar, extensivamente, essa relação estrutura-dinâmica econômica segundo a perspectiva escolhida.

Pretende-se, neste capítulo, suprir essas lacunas por meio da discussão dos motivos que nos levaram a escolher determinada visão sobre a economia brasileira, do detalhamento dessa visão e da determinação da relação entre fatores de longo prazo e restrições estruturais de caráter econômico à política econômica. Para traçar um quadro mais completo sobre os obstáculos existentes à política econômica de João Goulart, são incorporadas variáveis de natureza política à análise, buscando mostrar como restrições de caráter estrutural e político diminuiriam, concomitantemente, o raio de manobra da política econômica de João Goulart.

1. Algumas interpretações sobre a economia brasileira

A literatura sobre as tendências econômicas de longo prazo está, no Brasil, normalmente associada a pensadores que buscam por meio da reconstrução histórica das principais estruturas econômicas e sociais elucidar a realidade presente. Muitas vezes, o objetivo dessas análises é sublinhar o caráter colonial, periférico, subdesenvolvido, desequilibrado de nossa economia e justificar mudanças que permitiriam a superação desse estado. Deixando de fora muito das análises que buscam enfatizar os fatores de longo prazo, iremos trabalhar aqui com autores vinculados a três tradições de pensamento – a cepalina, a socialista e a dos autores ligados a chamada “escola da Unicamp”- que, por

meio de uma abordagem estrutural, produziram ricas interpretações sobre a dinâmica da economia brasileira que nos ajudam a compreender as contradições verificadas no início dos anos 1960.

A visão que explica a desaceleração da economia por causa do esgotamento do pacote de investimentos relacionados ao Plano de Metas está ligada à chamada “escola da Unicamp”. Para Tavares (1974), a desaceleração da economia foi resultado dos impactos negativos sobre novos investimentos provocados pela ampliação da capacidade produtiva ociosa em função da entrada em operação dos investimentos relacionados ao Plano de Metas. Além disso, na reversão cíclica, surgiam, em decorrência das características estruturais da economia brasileira, outras dificuldades – inflação, déficit público e problemas nas contas externas – que diminuía os espaços para a realização de uma política anticíclica.

Serra (1980) detalha essa explicação. Segundo o economista, após os maciços investimentos desse período, existia uma tendência de queda da formação bruta de capital fixo que afetaria diretamente os setores de bens de capital e, indiretamente, os setores de bens de consumo e intermediários. Os projetos superdimensionados desse período e a reversão cíclica das expectativas de inversão nos anos subseqüentes foram os principais vetores do processo de desaceleração no início dos anos 1960

Entendemos que essa é a visão mais adequada para se compreender a dinâmica da economia brasileira, uma vez que ela assinala o Plano de Metas como um momento de ruptura estrutural, joga luz nos dilemas de política econômica ao deslocar o foco da análise das restrições externas para os determinantes internos do investimento e permite levar em consideração alguns aspectos dos outros tipos de interpretação. De qualquer forma, são expostas as outras narrativas citadas acima, pois esse procedimento permitirá uma melhor compreensão da própria tradição de pensamento, à qual nossa pesquisa se filia, além de que alguns aspectos explicitados pelos autores vinculados a essas outras tradições ajudam a entender melhor as restrições estruturais que dificultavam, naquele contexto, a gestão da econômica.

Na tradição cepalina, a explicação para industrialização por substituição de importações que vinha ocorrendo nos países da América Latina e a justificativa para a adoção de medidas que visassem a sua intensificação estavam baseadas na descrição dos

impactos que as mudanças estruturais do início do século XX (maior protecionismo e menor coeficiente de importação do novo centro cíclico, os Estados Unidos) tiveram sobre o comércio internacional e também no conceito de deterioração dos termos de troca. Esses fatores acabavam, segundo os economistas ligados à Cepal, determinando um dinamismo menor das exportações das nações periféricas, exportadoras de produtos primários, o que limitava o crescimento econômico desses países. Para Prebisch (1948, p. 83), ao contrário do princípio ricardiano que previa a difusão geográfica dos ganhos advindos do progresso tecnológico em função da queda de preços, “enquanto o centro preservava integralmente o fruto do progresso técnico de suas indústrias, os países periféricos transferiam para eles parte de seu próprio progresso técnico.” A explicação para a existência da tendência à deterioração dos termos de troca repousava sobre a maior rigidez dos preços dos produtos industrializados em função da força dos sindicatos e das estruturas produtivas mais concentradas nos países centrais e também sobre a baixa elasticidade renda da demanda dos produtos primários. Embora a tendência média fosse a deterioração dos termos de intercâmbio para os países primário-exportadores, havia a possibilidade de melhoras em algumas conjunturas em função dos movimentos econômicos cíclicos, da inexistência de estoques e do lapso temporal entre o aumento de demanda nos países centrais e a resposta da produção nos países periféricos. No Brasil de João Goulart, contudo, o que se observou foi a intensificação da deterioração dos termos de troca, que se iniciara ainda em meados da década de 1950.

Dentro do arcabouço teórico da Cepal, economistas brasileiros produziram brilhantes interpretações sobre o processo de industrialização e suas perspectivas no início da década de 1960. Tavares (1963) definiu a industrialização por substituição de importações como o processo de industrialização induzido por sucessivos estrangulamentos externos. Como o processo de substituição de importações tinha avançado consideravelmente no Brasil, a sua continuidade levaria a um crescimento com rendimentos macroeconômicos decrescentes, uma vez que as novas substituições conduziram a inversões com alta relação capital/produto. Dessa maneira, o estrangulamento externo como elemento dinamizador da economia deveria ser substituído pelo gasto do setor público. A própria autora, que se tornaria um dos maiores expoentes da “escola da Unicamp”, reviu sua tese original. Para a economista (1974), o conceito de industrialização por substituição

de importações devia ser utilizado até, no máximo, meados da década de 1950. Mesmo assim, a economista (1974) o considerava um tanto formal, pois, para entender a dinâmica do processo de industrialização, era mais importante enfocar o movimento endógeno de acumulação de capital do que os sucessivos estrangulamentos externos.

No mesmo período da análise original de Tavares (1963), Furtado relacionou o esgotamento do processo de substituição de importações à estagnação. Essa relação ocorreria porque as faixas de bens substituídos foram se restringindo aos setores de bens de capital e de consumo duráveis, isto é, setores com alta relação capital/salário. A tendência à estagnação derivaria da expectativa de que, ocorrendo equalização das taxas de lucro dos diferentes setores, quanto maior fosse a relação capital/salário menor seria a relação produto/capital. Sem reformas visando à distribuição de renda, que dinamizariam setores industriais com baixo desempenho em função da estreiteza dos mercados, a superação da estagnação seria bastante difícil. As teses estagnacionistas de Furtado, que chegaram a ter bastante aceitação, foram desmentidas, empiricamente, pela retomada do crescimento no final da década de 1960, e criticadas, teoricamente, por Tavares e Serra (1971). Segundo esses autores (1971), a tendência à queda da relação produto/capital em decorrência do aumento da razão capital/salário pode ser contrabalanceada pelo progresso técnico e/ou pelo aumento da taxa de mais-valia. Ademais, é inválido esperar a equalização das taxas de lucros entre os diferentes setores, uma vez que os mercados são imperfeitos. Dessa forma, mesmo com uma menor relação produto/capital, os setores dinâmicos podem ter taxas de lucro, a variável realmente importante, superiores a de outros setores.

Os autores ligados à tradição socialista de pensamento⁶² costumavam identificar a estrutura de propriedade, os padrões de relações de trabalho no campo e o imperialismo, principalmente aquele relacionado às empresas multinacionais, como os principais obstáculos ao desenvolvimento das forças produtivas nacionais. O caráter feudal da agricultura brasileira dificultaria a expansão do mercado interno e seria a principal causa para a oferta insuficiente de alimentos. A necessidade de remunerar os capitais estrangeiros era vista como uma das principais pressões sobre o balanço de pagamentos e, dessa forma, sobre nossa economia. Aliás, a presença das empresas multinacionais era uma séria ameaça à industrialização do país. Discordando sobre o suposto caráter feudal da

⁶² Para uma boa análise do pensamento socialista, ver Bielschowsky (1988, pp. 181-208).

agricultura brasileira, Caio Prado Jr., um dos mais brilhantes pensadores socialistas, considerava, contudo, que, apesar das mudanças na estrutura produtiva vivenciadas entre 1930 e 1960, a economia brasileira ainda tinha um caráter colonial em função, principalmente, da presença das empresas multinacionais. O problema das abordagens socialistas, mesmo a de Prado Jr., foi que elas tenderam a: minimizar as mudanças ocorridas na economia brasileira, não perceber o papel positivo do capital estrangeiro para a industrialização e colocar como um dos principais motivos para as crises econômicas os problemas no balanço de pagamentos causados pelos capitais estrangeiros.

O estudo de Oliveira e Mazzucchelli (1977) sobre os padrões de acumulação da economia brasileira levou em conta uma série de ponderações feitas pelos autores da “escola da Unicamp”; suas conclusões, entretanto, são bem parecidas com a perspectiva dos “socialistas tradicionais”: o país sofre de recorrentes crises no balanço de pagamentos em decorrência do enorme peso das empresas estrangeiras no país. Esse peso fora (re) estabelecido a partir do Plano de Metas. O padrão de acumulação intentado, mas apenas parcialmente realizado por Vargas estava baseado na prévia expansão do setor de bens de capital (Departamento I), que poderia, segundo os autores (1977, p. 77), fundar uma expansão mais equilibrada entre os três Departamentos. O financiamento desse padrão era garantido, externamente, pelas exportações de café e, internamente, pelo papel desempenhado pelas estatais.

Ao se tentar fundar de um golpe o departamento de bens de consumo duráveis (Departamento II) ⁶³, o governo JK acabou gerando uma atrofia relativa do Departamento I em relação ao Departamento II e mudou, dessa forma, o padrão de acumulação. Como tal padrão de acumulação implicava na transferência de parte dos estímulos econômicos para o Departamento I das economias centrais e a expansão das exportações tradicionais não era uma opção naquele contexto, buscou-se, para financiar externamente esse novo esquema de acumulação, o investimento estrangeiro direto. Restaura-se aí, num patamar mais elevado da divisão internacional do trabalho, uma nova articulação centro-periferia cuja singularidade seria crises recorrentes no balanço de pagamentos. Essas crises seriam resultado: dos desequilíbrios tradicionais, isto é, da transferência de parte dos estímulos

⁶³ Os autores utilizam Departamento III para referir-se ao setor de bens de consumo dos capitalistas. Preferimos utilizar a denominação original.

econômicos ao Departamento I dos países centrais⁶⁴; e, em última instância, da insuficiência na geração dos meios de pagamentos para remunerar o capital internacional em decorrência da contradição entre uma industrialização voltada para o mercado interno, mas financiada ou controlada por capitais estrangeiros.

Apesar de Oliveira e Mazzucchelli (1977) reconhecerem o papel do investimento estrangeiro na industrialização do país, apontar o Plano de Metas como um momento de ruptura na economia brasileira e de abrir espaço para análise dos dilemas da política econômica, soa um pouco exagerado relacionar o aumento da presença das empresas multinacionais a crises recorrentes no balanço de pagamentos. Primeiramente, porque o resultado do Plano de Metas foi mais no sentido de internalizar a acumulação do capital do que exportar estímulos ao setor de bens de capital dos países centrais. Em segundo lugar, a remuneração dos investimentos diretos estrangeiros esteve longe de ser o principal problema do balanço de pagamentos brasileiro⁶⁵. Nesse ponto, parece-nos mais interessante a perspectiva de Tavares (1974) que considera os desequilíbrios no balanço de pagamentos muito mais um sinal de esgotamento da expansão interna do que um determinante da crise, o que significa, em outras palavras, que os determinantes internos são muito mais importantes para explicar a crise do que os determinantes externos⁶⁶.

Feita essa pequena exposição, cabe agora explicar, de maneira mais detalhada, como os autores ligados à “escola da Unicamp” explicam a dinâmica cíclica da economia brasileira após o Plano de Metas.

⁶⁴ Segundo os autores, Vargas buscou superar justamente esse desequilíbrio.

⁶⁵ Para contornar esse dado empírico, os autores (1989, p. 96) associam a expansão do endividamento externo a partir do regime militar à criação de meios de pagamento internacional para as remessas de lucro, dividendo, etc. A análise de Cruz (1983), ressalta, no entanto, que o endividamento externo do período era resultado de outros fatores e que as próprias entradas de capital foram, na maioria dos anos, suficientes para a remuneração dos investimentos direto estrangeiros.

⁶⁶ Isso não quer dizer que problemas como remessas de lucro, endividamento externo e deterioração dos termos de troca não afetassem a economia brasileira.

2. Características estruturais, dinâmica cíclica e a desaceleração da economia brasileira no início dos anos 1960

2.1- As fases do desenvolvimento capitalista no Brasil

Os autores ligados à “escola da Unicamp”, a partir dos estudos pioneiros de Cardoso de Mello (1975) e Tavares (1974), propõem uma nova forma de interpretar o desenvolvimento capitalista no Brasil, na qual são destacados os determinantes internos da acumulação de capital. Segundo essa perspectiva, a dinâmica da economia brasileira está relacionada ao movimento endógeno de formação da estruturas produtivas e também às particularidades dos processos históricos de formação do capitalismo brasileiro, como mostra Colistete (2001):

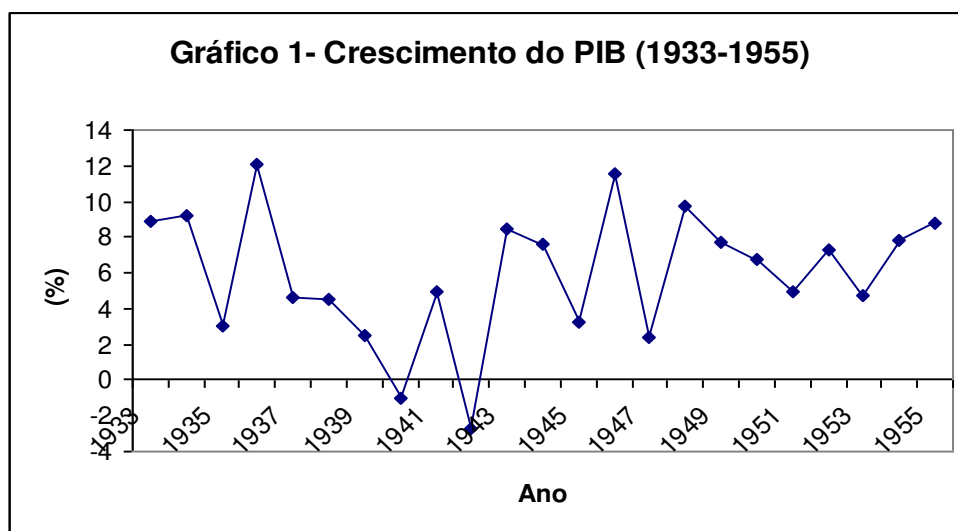
Alguns trabalhos dos fundadores da chamada Escola de Campinas adotam uma perspectiva em que o “capitalismo tardio” e seu modo de funcionamento são determinados por estruturas que caracterizam distintos períodos históricos. Nessa abordagem, as estruturas básicas são as forças produtivas e as relações de produção. Os demais elementos da economia (por exemplo, a ação do Estado, a inserção das empresas estrangeiras e as relações de trabalho) são derivados das características dessas estruturas em momentos específicos da história econômica brasileira – colonial, mercantil-escravista, exportadora-capitalista, industrialização restringida e industrialização pesada (p.28, itálicos modificados).

. Dessa forma, consideramos fundamental, para cumprir os objetivos desse trabalho, retomar os principais traços das fases do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que são, segundo a periodização proposta por Cardoso de Mello (1975) e Tavares (1974), as fases: exportadora-capitalista (1888-1933), de industrialização restringida (1933-1955) e de industrialização pesada (1956). Tendo em vista que as dificuldades envolvidas para efetivar a transição da industrialização restringida para a pesada moldou alguma das principais características do processo de acumulação do capital industrial a partir de meados da década de 1950, será dada especial atenção para esse momento.

Durante a fase exportadora-capitalista (1888-1933), embora tenha ocorrido a implantação de diversas indústrias, não se pode falar em industrialização, pois o capital industrial encontrava-se duplamente subordinado ao capital cafeeiro mercantil: dependia das divisas geradas pelo complexo cafeeiro para adquirir os bens de produção assim como

dos mercados gerados por ele para vender suas mercadorias. De qualquer modo, o desenvolvimento capitalista do período possibilitou, ao criar uma agricultura mercantil produtora de alimentos e matérias-primas, uma indústria de bens de consumo não-duráveis e um pequeno núcleo de bens de produção leve, uma resposta criativa da economia à Crise de 1929, o que acabou por levar à superação do capitalismo exportador.

A partir de 1933, pode-se falar em industrialização, pois a dinâmica da acumulação é dada pela expansão industrial⁶⁷; ela, no entanto, é restringida, uma vez que o desenvolvimento das forças produtivas e os suportes internos da acumulação urbana eram insuficientes para a implantação da indústria de base à frente da demanda corrente. A estrutura técnica e financeira do capital continua impondo limites à reprodução ampliada. A economia, por isso, vê-se de tempos em tempos ameaçada pela falta de bens de produção em função da incapacidade de importar resultante de crises cambiais ou eventos externos (guerras). As oscilações do crescimento econômico, mostradas no gráfico abaixo, estão parcialmente associadas a esse tipo de restrição.



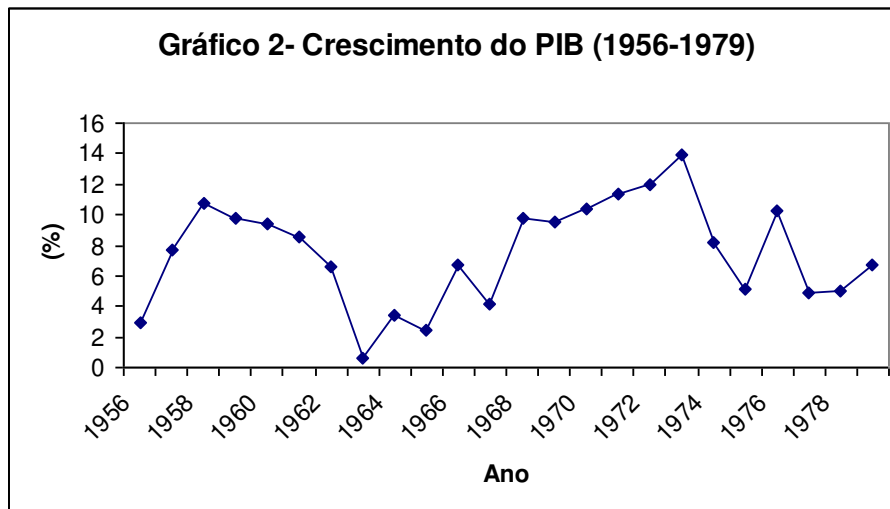
Fonte: IPEADATA- Elaboração própria.

O fortalecimento da indústria de base, necessário para que ocorresse a superação dessa fase da industrialização brasileira, esbarrava em inúmeras dificuldades. Entre elas,

⁶⁷ Nas palavras de Tavares (1974, p. 133), “O ponto central é que este incremento de produção permite, pela primeira vez na história da indústria, reproduzir conjuntamente a força de trabalho e parte do capital constante industrial, num movimento endógeno de acumulação”.

podem ser destacadas: a descontinuidade tecnológica dos setores a serem implantados em relação aos empreendimentos existentes; a indisponibilidade dessas tecnologias no mercado; as grandes economias de escala, que exigiam a instalação de plantas industriais que produziram mais do que a demanda corrente; o montante de investimento requerido; a possibilidade de aplicação rentável dos capitais privados em outros setores; e os limites impostos à intervenção estatal por causa da baixa capacidade tributária e em decorrência da capacidade de importar ser comandada pelo capital industrial. De qualquer forma, em relação a esse último ponto, observou-se, no período, um crescente comprometimento do Estado com o desenvolvimento industrial, como bem demonstram a legislação trabalhista, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e da Petrobrás.

Esse crescente envolvimento estatal desemboca no Plano de Metas (1956), momento central na economia brasileira, pois se supera a fase de industrialização restringida, isto é, constituem-se, no espaço nacional, forças produtivas especificamente capitalistas. Configuram-se, a partir desse momento, assim como ocorrera nos países desenvolvidos, ciclos econômicos relativamente bem definidos (o gráfico abaixo ilustra esses ciclos). Nesse contexto, a dinâmica da economia passa a estar mais estreitamente associada aos determinantes do investimento. Na fase ascendente, amplia-se o investimento; o subsequente aumento da capacidade produtiva ociosa, entretanto, afeta a lucratividade esperada, causando impactos negativos sobre o investimento e, um pouco adiante, sobre o crescimento da economia. Essa defasagem temporal seria, segundo Sochaczewski (1980, p. 206), de dois a três anos. A dinâmica cíclica, todavia, difere da dos países desenvolvidos, uma vez que a economia brasileira possui traços estruturais específicos. Analisemos o ciclo de 1956 a 1967 para observar, mais detalhadamente, essas especificidades.



Fonte: IPEADATA- Elaboração própria.

2.2 A dinâmica cíclica da economia brasileira

A instalação ou a ampliação significativa dos setores de bens intermediários, de bens de capital e de bens de consumo duráveis, além do alargamento da infra-estrutura energética e de transportes, dependia do aumento substancial da taxa de investimento. Mais do que atrair crédito externo e incentivar o setor privado nacional, exigia-se o envolvimento direto de empresas estrangeiras e do Estado, uma vez que: os setores que estavam sendo implantados demandavam investimentos concentrados no tempo e crescimento da capacidade produtiva à frente da demanda; inexistiam à disposição dos empresários nacionais instrumentos de mobilização e centralização de capital para fazer frente ao montante requerido por esses setores; e a estrutura técnica e financeira dos novos capitais era bastante diversa da estrutura dos capitais já instalados.

Esse crescente envolvimento do Estado e das empresas multinacionais moldou a dinâmica da economia brasileira. Como bem observou Tavares (1974), os gastos desses dois atores econômicos poderiam ser considerados como “investimentos autônomos”, pois seu montante não estava estreitamente vinculado ao comportamento da demanda corrente. Nesse sentido, tinham um papel importantíssimo tanto na fase crescente como descendente do ciclo.

Durante o período expansivo, pôde ser realmente verificado um substancial incremento do investimento público⁶⁸. Esses investimentos tinham como função romper os estrangulamentos existentes, que costumam se agravar na expansão, e evitar estrangulamentos futuros (TAVARES, 1974, p. 100). O comportamento pró-cíclico do gasto público era um fator adicional para a aceleração da economia, que cresceu a taxas significativas. Para financiar tais investimentos, foram importantes não só o aumento do patamar do déficit público como também o crescimento das receitas tributárias, explicado por sua elasticidade em relação à renda privada⁶⁹. Para os anos do governo JK, os dados fornecidos pelas tabelas abaixo indicam: crescimento do PIB e das taxas de investimentos; estabilidade dos índices de inflação, apesar de sua variabilidade; e relativa estabilidade dos déficits públicos.

Tabela 3.1- Crescimento do PIB e investimento⁷⁰⁷¹

Ano	PIB (%)	Tx. De Investimento (%)
1954	10,1	15,76
1955	6,9	13,49
1956	3,2	14,46
1957	8,1	15,04
1958	7,7	16,98
1959	5,6	17,99

⁶⁸ Dados do Plano Trienal (1962, p. 39) apontam que a relação investimento público/PIB cresceu mais de 65%, chegando a 5,7%.

⁶⁹ A relação entre receitas tributárias e crescimento da renda privada é feita por Tavares (1974).

⁷⁰ Para os dados de PIB e das contas externas, utilizamos os resultados apresentados por Sochacweski (1980) e Abreu (1990), pois esses resultados estão bem mais próximos dos que constam nos dados da SUMOC. Como um dos objetivos é analisar a interpretação dos *policy makers* da realidade econômica, acreditamos que esse procedimento seria mais interessante. Esses dados, contudo, foram recalculados, respectivamente, pelo IBGE e pelo Banco Central. Uma análise do período com os dados novos está em Melo, Bastos e Araújo (2005). Embora haja divergência entre os resultados, as tendências são semelhantes. De qualquer forma, esses dados encontram-se no Anexo 02.

⁷¹ Devem ser feitas algumas considerações a respeito do período de tempo que está contido nas tabelas de 3.1 a 3.10. A separação dos dados em dois grandes grupos de tabelas deveu-se ao desejo de representar separadamente os números referentes à etapa expansiva e à recessiva. Decidiu-se incluir os anos 1954 e 1955 no primeiro grupo de tabelas, porque consideramos interessante, para fins de comparação, ter dados de dois anos antes do início da industrialização pesada. Os anos de 1956 e 1962 estão destacados, pois, segundo a perspectiva adotada aqui, são, respectivamente, os grandes marcos da industrialização pesada e da desaceleração da economia. Em relação a essa última data, questionamentos podem ser levantados, uma vez que sinais de desaceleração já são perceptíveis em 1960. Embora acreditemos que escolha aqui adotada se justifique, pois, em 1962, esses sinais estavam operando com toda a força, optamos por repetir os dados de 1960 e 1961 nas tabelas 3.6 a 3.10. Por fim, 1967 é o último ano apresentado, pois marca o fim da semi-estagnação.

Ano	PIB (%)	Tx. De Investimento (%)
1960	9,7	15,72
1961	10,3	13,11

Fontes: Sochaczewski (1980, p. 76) e IPEADATA- Elaboração própria.

Tabela 3.2- Taxa de inflação

Ano	IPC-RJ (%)
1954	26,24
1955	19,08
1956	21,7
1957	12,5
1958	18,15
1959	52,06
1960	23,82
1961	43,15

Fonte: IPEADATA- Elaboração própria

Tabela 3.3- O setor público.

Ano	Receita Tributária/PIB	Déficit Público/PIB	Invest. Da União Milhões de Cr\$ Constantes
1954	16,9	0,6	
1955	15,7	0,7	7,1
1956	17	1,9	6,7
1957	17,1	3,3	10,9
1958	20	2	13,3
1959	20,8	2	14
1960	20,1	2,8	15
1961	18,8	3,4	15,4

Fontes: Sochaczewski (1980, pp. 198-202) e Silva (1978, p. 35)- Elaboração própria.

Saldos negativos no balanço de pagamentos são observáveis quase todos os anos. A contínua deterioração dos termos de troca (causada principalmente pela queda dos preços do café), a valorização cambial⁷² e a aceleração do crescimento que impactava as importações explicam esses constantes resultados negativos. Aliás, ficaram restritos a leves déficits apenas por causa do movimento de capitais autônomos, que em função das mudanças no cenário internacional, do crescimento econômico e das alterações institucionais⁷³, aumentaram constantemente no período. As tabelas abaixo resumem o comportamento das variáveis mencionadas.

Tabela 3.4- Os termos de troca- Var. anual

Ano	Termos de troca
1953	3,1
1954	26,5
1955	-19,3
1956	0,9
1957	-1,6
1958	-3,3
1959	-3,7
1960	-5,9
1961	-0,4
1962	-6,4

Fonte: Abreu (org., 1990, p. 407)

⁷² O desempenho das exportações deve ser entendido principalmente pela queda nos preços dos produtos exportados, uma vez que, desde 1953, houve desvalorização real da taxa de câmbio para os exportadores. Em relação ao comportamento das importações, pode ser percebida, desde 1956, uma valorização das taxas de câmbio relacionadas aos produtos essenciais. A este respeito, consultar Sochacweski (1980, pp. 80-95).

⁷³ A principal dessas mudanças foi, sem dúvida, a Instrução 113 da SUMOC.

Tabela 3.5- Resumo das contas externas.

US\$ Milhões

ANO	Bal. Comer.	Ser. Fat	Ser. N Fat	T. Correntes	K autônomo	Amortizações	Conta K	Bal Pgto	Oper. Regu	Var. reserva
54	148	-97	-241	-195	116	-134	-18	-203	200	49
55	320	-78	-230	2	143	-140	3	17	61	-70
56	437	-91	-278	57	338	-187	151	194	-28	-166
57	107	-93	-265	-264	497	-242	255	-180	37	143
58	65	-89	-220	-248	508	-324	184	-253	195	58
59	72	-116	-257	-311	559	-377	182	-154	-21	175
60	-23	-155	-304	-478	475	-417	58	-410	61	281
61	113	-145	-205	-222	615	-327	288	115	260	-307

Fonte: Abreu (org., 1990, p.405).

Situação diversa, entretanto, começou a despontar a partir do início dos anos 1960. Segundo Tavares (1974), mesmo mantendo o investimento público, essas tendências seriam, no máximo, contrabalanceadas, pois a demanda reprimida já fora saciada e a demanda por novos investimentos esbarrava na crescente capacidade produtiva ociosa, resultado da entrada em operação de empreendimentos que pela sua natureza técnica e/ou pelo superinvestimento na fase expansiva possuíam capacidade produtiva maior do que a demanda corrente. Nas palavras de Serra:

A desaceleração do crescimento decorreu em grande parte dos fatores de natureza cíclica, relacionados com a conclusão do volumoso “pacote” de investimentos públicos e privados iniciado em 1956/57 (...). Depois da conclusão do mencionado pacote de investimentos, caberia esperar um declínio no ritmo de crescimento da formação de capital na economia, com efeitos adversos sobre indústrias de bens de capital e, indiretamente, sobre as indústrias de bens de consumo e bens intermediários. (...). Para desaceleração do crescimento foi decisiva a circunstância de que os investimentos que deram origem e acompanharam o *boom* expansivo foram muito concentrados no tempo, em certas atividades e em projetos de grande magnitude relativa, facilitando assim a descontinuidade subsequente (Serra, 1980, p. 81-83).

O que se observou em 1960 é a queda no ritmo de crescimento das inversões e, nos anos seguintes, a deterioração completa da taxa de investimento. Descontado o lapso temporal apontado por Sochacweski (1980), a taxa de crescimento da economia deveria desacelerar a partir de 62/63, o que, conforme os dados apresentados abaixo, efetivamente aconteceu.

Tabela 3.6- Crescimento do PIB e investimento

Ano	PIB (%)	Tx. de Investimento (%)
1960	9,7	15,72
1961	10,3	13,11
1962	5,3	15,51
1963	1,5	17,04 ⁷⁴
1964	2,9	14,99
1965	2,7	14,71
1966	3,8	15,92
1967	4,8	16,2

Fontes: Sochaczewski (1980, p. 164) e IPEADATA- Elaboração própria.

Analisando esses dados, Serra chamou o período 1962-67 de semi-estagnação. Sochaczewski assim descreveu o contexto:

A partir de 1960, o crescimento das inversões cai para menos da metade, mostrando o término de um ciclo de investimento. Isso, no entanto, não impede que a produção continue se expandindo em ritmo acelerado, refletindo a forte demanda pelos produtos recém-lançados no mercado. Isto é compreensível tendo em vista que os novos setores instalados caracterizavam-se por grandes complexos industriais, dimensionados para atender ao crescimento de um mercado de longo prazo. O que passa a ocorrer, então, é uma progressiva utilização da capacidade ociosa planejada (...). Nos três anos 1963/65 a formação bruta de capital fixo é, no conjunto, negativa; isto é, ocorre um desinvestimento, que se considerarmos líquidos de depreciação, torna o quadro mais dramático. Ao mesmo tempo, a produção, em especial industrial, reduz-se e eleva substancialmente a capacidade ociosa. Esses dados, portanto, confirmam o quadro de recessão do período (SOCHACZEWSKI, 1980, p. 200).

2.3- A desaceleração e seus efeitos: inflação, déficits públicos e desequilíbrios externos

A desaceleração da economia pode ser observada em qualquer economia madura, pois o investimento traz as sementes da depressão futura. O drama da economia brasileira era que em função de suas características estruturais - poder de *mark-up* de algumas

⁷⁴ Diversos autores apontam que os dados apresentados para a taxa de investimento em 1963 é inconsistente. Ver a este respeito Abreu (1990, p. 209).

empresas, endividamento externo, estrutura fiscal, papel do investimento público durante a expansão, importância das empresas multinacionais, etc.- pipocavam, na reversão cíclica, problemas no movimento de preços, no balanço de pagamentos e nas contas públicas, o que justificava a adoção de medidas que acabavam por intensificar o movimento descendente. Ao descrever essa dinâmica, Tavares (1974, p. 104) afirma que “essas flutuações bruscas no ritmo de atividade econômica, no balanço de pagamentos e na capacidade fiscal do próprio governo são mais de temer, do ponto de vista econômico e social, do que as tendências à estagnação relativa ou de uma taxa menor de crescimento.”

A inflação afetava e era afetada pela dinâmica cíclica da economia⁷⁵. No período de expansão, a inflação existente foi um dos fatores que impactou positivamente sobre o investimento, pois aumentou ficticiamente a taxa de lucro. Durante a desaceleração, por sua vez, ela tendia a aumentar e perdia a funcionalidade enquanto mecanismo de financiamento dos investimentos públicos e privados. Esse aumento nas taxas de inflação estava ligado a diversos fatores, entre eles: a própria desaceleração, os déficits externos e o descontrole dos mecanismos propagadores da inflação. Quando a ampliação da capacidade produtiva ociosa passou a deprimir as expectativas de lucro, os oligopólios mais bem posicionados (geralmente as empresas multinacionais no setor de bens de consumo não- duráveis) utilizaram-se de seu poder de mercado para preservar as margens de lucro: o resultado foi o aumento do ritmo inflacionário. Conforme esse ritmo se acelerava, diminuía-se a capacidade de autofinanciamento desses setores oligopólicos mediante novas elevações de preço, já que outros setores (setor público, assalariados, o setor produtor de insumos básicos, etc.) passaram a desenvolver mecanismos de proteção da renda. Os mecanismos clássicos de propagação inflacionária, tais como o déficit público e a espiral preço-salário, desenvolveram-se bastante nesse momento. O outro fator, o déficit no balanço de pagamentos, gerava pressões pela desvalorização cambial, que, quando efetuada, possuía óbvios impactos inflacionários⁷⁶.

A perda da funcionalidade da inflação enquanto mecanismo de financiamento do investimento estava relacionada à transferência de renda que ela gerava. Mesmo com o desenvolvimento de mecanismo de proteção da renda - que, como vimos, tendiam a

⁷⁵ Essa relação entre inflação e ciclo econômico está brilhantemente exposta em Tavares (1974).

⁷⁶ Entre as grandes desvalorizações do período, podemos citar às provocadas pela Instrução 204 e 239 da SUMOC em 1961 e 1963 respectivamente.

impactar positivamente sobre os preços -, o setor público, os assalariados e o setor produtor de insumos básicos não conseguiram manter a sua participação na renda nacional, ocorrendo sua redistribuição em favor dos setores supercapitalizados. O problema era que esses setores, sofrendo com crescente capacidade produtiva ociosa, estavam com baixas expectativas de inversão e, por isso, desviavam seu crescente potencial de acumulação para aplicações patrimoniais, deprimindo assim a taxa de investimento. Em suma, pode-se dizer que, conforme a economia se desacelerava, a inflação subia, e também perdia a funcionalidade enquanto indutora do investimento.

Tabela 3.7- Taxa de inflação

Ano	IPC-RJ (% ano)
1960	23,82
1961	43,15
1962	55,14
1963	80,59
1964	86,56
1965	45,38
1966	41,18
1967	24,48

Fonte: IPEADATA- Elaboração própria

O gasto público poderia ser um importante fator para estabilizar o ciclo, ainda mais que poderia afetar diretamente, por meio da demanda pública por investimentos, o setor de bens de capital. Esse gasto, além disso, como salientou Tavares (1974, p.164-65), “eventualmente, forçaria a uma *standardização* e um aumento da complementaridade e integração de todo o setor (de bens de capital), o que teria produzido um verdadeiro salto qualitativo nos níveis de eficiência e de incorporação tecnológica do setor industrial em seu conjunto.”

A capacidade financeira do Estado, no entanto, estava bastante limitada pela desaceleração e suas conseqüências. Além da elasticidade das receitas fiscais à expansão da renda privada, a inadequação dos instrumentos fiscais existentes para tributar as aplicações patrimoniais, que estavam crescendo nesse momento, explicam, em parte, o declínio observado da carga tributária. Outro fator que contribuiu para esse declínio foi o aumento nos índices de inflação, uma vez que a inexistência de correção monetária tornou

compensatória, mesmo com incidência de multa, a postergação do pagamento de impostos. A inflação, ademais, fazia com que as tarifas públicas, principalmente a das empresas de transporte, ficassem cada vez mais defasadas. No contexto inflacionário, temiam-se os efeitos da majoração dessas tarifas, o que acabou resultando em crescentes transferências de recursos governamentais a essas empresas (SOCHAZEWSKI, 1980, p. 176).

Havia também uma relação perversa entre crise no balanço de pagamentos e intensificação dos problemas fiscais. Em primeiro lugar, como bem demonstra Niemeyer Neto (2003, pp. 108-125), o governo, assim como em outros momentos de crise no balanço de pagamentos, protegeu o setor privado e estatizou parte considerável da dívida externa. Devendo cada vez mais em dólares, o setor público sofreria também com as desvalorizações cada vez mais constantes da moeda nacional, que, importantes para combater o estrangulamento externo, tinham impactos diretos sobre a inflação e os gastos governamentais.

A expansão do gasto público era ainda limitada: pelas crescentes dificuldades de financiamento externo (principalmente depois do rompimento com o Fundo Monetário Internacional em 1959)⁷⁷; pela ausência de instrumentos financeiros capazes de captar parte da renda dos setores superavitários com expectativas de inversão baixa; pela grande ampliação do gasto público ainda na fase expansiva do ciclo; e pelas dificuldades de se cortar despesas de custeio. O fato de a poupança corrente governamental ter se tornado negativa a partir de 1960 ilustra as dificuldades para se financiar os investimentos públicos. No caso das empresas estatais, embora a escassez de recursos possa ter sido importante, Sochaczewski (1980, p. 203) sugere que a falta de projetos de investimentos tenha sido o principal motivo para a queda dos investimentos nos anos de 1963 e 1964⁷⁸.

⁷⁷ A possibilidade de o setor público contar com financiamento externo foi um dos motivos pelos quais o gasto público pôde exercer um papel consistentemente estabilizador durante a desaceleração econômica a partir de 1974. O crescente endividamento do Estado nesse período foi responsável pelo conhecido processo de estatização da dívida externa.

⁷⁸ Os investimentos das empresas estatais eram (e ainda são) computados nas contas nacionais como investimentos privados.

Tabela 3.8- O setor público.

Ano	Receita Tributária/PIB	Déficit Público/PIB	Inves. Da União Milhões de Cr\$
1960	20,1	2,8	15
1961	18,8	3,4	15,4
1962	17,8	4,3	16,2
1963	18,0	4,2	12,5
1964	19,4	1,1	11,9
1965	21,8	1,7	15,6
1966	24,1	1,2	14,8
1967	23,4	0,6	

Fontes: Sochaczewski (1980, pp. 198-202) e Silva (1978, p. 35)- Elaboração própria.

Em função da desaceleração da economia, os desequilíbrios nas contas externas também se intensificaram no período, principalmente nos primeiros anos da década. Esse fenômeno não pode ser percebido apenas por uma simples análise do montante global dos déficits no balanço de pagamentos e sim por sua composição. Como visto, na segunda metade da década de 1950, os resultados declinantes da balança comercial eram compensados pelo aumento no movimento autônomo de capitais. No início dos anos de 1960, ocorreu uma redução dos fluxos privados, resultado: do declínio das expectativas de lucros, da crise política⁷⁹ e da chamada crise do ouro⁸⁰, que diminuiu a disponibilidade de

⁷⁹ É bastante complexo mensurar o peso de cada uma dessas variáveis para explicar a queda nos fluxos de capitais privados. Especificamente em relação às variáveis redução das expectativas de lucro e clima político-social, há grande debate sobre o peso de cada uma delas. A tradição de pensamento liberal, por exemplo, costuma enfatizar que a redução verificada estava relacionada ao clima social e legal contrário aos investimentos estrangeiros, enquanto os autores heterodoxos, apesar de sublinharem a diminuição das oportunidades lucrativas e os investimentos superdimensionados da fase expansiva, também salientam a nova posição brasileira em relação ao capital estrangeiro. Adotamos essa segunda posição, embora acreditemos que estudos empíricos específicos devam ser realizados para que a questão possa ser respondida com mais clareza.

⁸⁰ A chamada crise do ouro no início dos anos de 1960 foi o aumento do preço do ouro em dólares em função da queda das reservas em ouro norte-americanas. As incertezas dos agentes em relação aos destinos do dólar foram responsáveis por uma mudança na geografia dos fluxos de capitais de curto prazo: os Estados Unidos, até então os maiores importadores de créditos de curto prazo, foram obrigados a exportar para Europa esse tipo crédito, sendo esse fenômeno em grande parte responsável pelos déficits do balanço de pagamentos norte-americano no início da década. Se essa reversão dos fluxos atingiu os Estados Unidos, o mesmo ocorreu com os países latino-americanos. Triffin verifica que a saída líquida de fundos da América Latina pôde ser verificada em todos os anos entre 1956 e 1963, mas que os picos dessas saídas foram verificados em 1961/62. No caso do Brasil, Niemeyer Neto (2003, p. 119) afirma que o crédito de curto prazo foi um fator

capitais para os países em desenvolvimento. A necessidade de amortizar a dívida⁸¹ e de remunerar o passivo externo acumulados durante a etapa expansiva gerava dificuldades adicionais para o balanço de pagamentos. Os fluxos de capitais “públicos”, isto é, de governos e das organizações multilaterais poderiam, em tese, contrabalancear esses efeitos. Para se conseguir tais recursos, entretanto, seria necessário não só a adoção de políticas macroeconômicas de cunho ortodoxo como o alinhamento tanto em política interna como em política externa com os Estados Unidos, maior prestador mundial e controlador das agências multilaterais de crédito. No período em questão, é significativa a diferença de tratamento despendido pelos americanos ao governo Jango em relação a Jânio e, posteriormente, a Castelo Branco.

Outro item que poderia concorrer para o equacionamento dos problemas externos era a expansão dos saldos comerciais. Essa expansão ocorreria em função das desvalorizações cambiais e da desaceleração da economia⁸², ambas tendentes a impactar positivamente as exportações e negativamente as importações. Algumas tendências operantes naquele momento tendiam, no entanto, a diminuir a eficácia desses mecanismos. As desvalorizações cambiais não eram suficientes para permitir melhorias substanciais na balança comercial, pois a inflação, que era, em parte, resultado da própria desvalorização cambial, tendia rapidamente a neutralizar seus efeitos. Mais importante ainda foi a intensificação, até 1963, da deterioração dos termos de troca em decorrência principalmente da queda dos preços do café. De qualquer modo, observam-se, especialmente a partir do final de 1963 e início de 1964, como resultado da forte queda da atividade econômica e da melhora relativa dos termos de intercâmbio, saldos consideráveis na balança comercial, que iriam, inclusive, ser responsáveis por saldos positivos nas transações correntes nos três primeiros anos do regime militar⁸³.

fundamental para a crise da dívida externa no início dos anos 1960. Aliás, o autor (2003, pp. 108-125) é dos que melhor descreve os impactos dessa crise sobre o Brasil.

⁸¹ Um dos principais problemas da dívida externa brasileira não era seu tamanho, mas o seu prazo, visto como demasiadamente curto. A este respeito, ver Niemeyer Neto (2003, p. 113).

⁸² Tavares (1974) sublinha que, na etapa depressiva, o problema da balança comercial resolve-se.

⁸³ Esses saldos foram possíveis mesmo com a valorização cambial iniciada a partir de 1964.

Tabela 3.9- Termos de troca- Variação anual

Ano	Termos de troca
1960	70,0
1961	71,0
1962	67,0
1963	68,0
1964	

Fonte: Abreu (org., 1990, p. 407)

Tabela 3.10- Resumo das contas externas

US\$ Milhões

ANO	Bal. Comer.	Ser. Fat	Ser. N Fat	T. Correntes	K autônomo	Amortizações	Conta K	Bal Pgto.	Oper. Regu	Var. reserva
60	-23	-155	-304	-478	475	-417	58	-410	61	281
61	113	-145	-205	-222	615	-327	288	115	260	-307
62	-89	-136	-203	-389	491	-310	181	-346	120	63
63	112	-87	-182	-114	310	-364	-54	-244	187	43
64	344	-131	-128	140	359	-277	82	4	52	-113
65	655	-174	-188	368	298	-304	-6	331	250	-399
66	438	-197	-266	54	474	-350	124	153	9	-118
67	213	-257	-270	-237	471	-444	27	-245	-33	286

Fonte: Abreu (org., 1990, p.405).

Com tudo isso, percebe-se que, no início da década de 1960, os formuladores de política econômica tiveram de atuar em um ambiente econômico confuso no qual havia, apesar da desaceleração econômica, problemas - aumento dos déficits públicos, dos desequilíbrios externos e da inflação - tipicamente associados ao excesso de demanda. Foi Ignácio Rangel quem, escrevendo na época, pioneiramente, identificou a questão. Nas palavras do economista:

Assim é que um país de demanda crônica e necessariamente insuficiente se apresenta, para quem não possa erguer o chamado véu monetário, como um país de demanda excessiva; um país de oferta necessariamente excessiva de capitais se apresenta como se padecesse de crônica e incurável

insuficiência de capitais; um país que sufoca ao peso de sua própria capacidade produtiva ociosa apresenta-se como tudo lhe faltasse (RANGEL, 1963, p. 35).

3. Restrições estruturais de caráter econômico à política econômica no início da década de 1960

No item anterior, discutimos as características estruturais da economia brasileira, ressaltando sua dinâmica a partir do início da industrialização pesada. Atenção especial foi dada para os efeitos colaterais surgidos quando os efeitos do pacote de investimentos do Plano de Metas se esgotaram. O objetivo desse item será discutir o raio de manobra da política econômica em tal contexto, procurando assinalar os dilemas da política econômica comuns a todos os governos.

Com exceção da deterioração dos termos de troca, que afetou o governo João Goulart mais intensamente do que os outros, as restrições econômicas à política econômica independiam do regime político ou da orientação ideológica do governo. A desaceleração da economia por um lado e o aumento da inflação e dos desequilíbrios fiscais e externos por outro colocavam desafios comuns aos diferentes governos do período. Os *policy makers* deviam encarar o dilema de usar os instrumentos de política econômica para alcançar objetivos diversos, muitas vezes vistos como contraditórios.

Em relação à política fiscal, a maioria dos esquemas de estabilização⁸⁴ reconhecia a necessidade de se manter os investimentos governamentais; os desequilíbrios fiscais, entretanto, eram vistos como a maior fonte das pressões inflacionárias. Temia-se, nesse contexto, que a expansão do gasto público simplesmente pela criação primária de moeda gerasse mais pressões inflacionárias. Lessa (1964, p. 52), por exemplo, afirmou que “o governo não poderia continuar financiando a expansão do seu dispêndio com base na geração de meios de pagamentos adicionais. Conduziria a economia a uma hiper-inflação insustentável”. Independente da validade dessas afirmações⁸⁵, pelo menos em termos tão dramáticos, o certo é que a maioria dos economistas do período (e também dos políticos)

⁸⁴ Tanto o Plano Trienal como o PAEG reconheciam essa necessidade.

⁸⁵ Mais uma vez vale evocar o estudo de Melo, Bastos e Araújo (2005), que demonstram que em 1962, apesar de um grande crescimento do déficit público a inflação pouco cresceu e que, no ano seguinte, apesar da queda da relação déficit público/PIB, a inflação deu um grande saldo.

acreditava que isso realmente poderia acontecer. A verdade é que, naquele momento, para a maior parte dos economistas⁸⁶, num contexto de crescentes desequilíbrios externos e inflação, estabilizar a moeda tornou-se, na prática, mais importante do que o crescimento da economia⁸⁷.

Sem pretender detalhar como cada esquema de estabilização a partir de 1961 analisava os impactos da política monetária e creditícia sobre a inflação, o que se percebe entre todos os gestores do período é uma preocupação oscilante entre utilizar esses instrumentos para tentar estancar as pressões inflacionárias e os efeitos dessa política sobre a saúde financeira das empresas. Havia, inclusive, certa regularidade quando se aplicava uma política mais restritiva: a essa política seguiam reclamações dos setores empresariais mais atingidos e, por isso, adotava-se, sem muita demora, uma política mais flexível. Isso foi verdade, inclusive, durante a execução do PAEG, o que fez Resende (1990, p. 218) chamar de errática a política monetária e creditícia do período.

Os dilemas enfrentados no caso da política cambial e de tarifas públicas tinham natureza semelhante. As autoridades responsáveis pela gestão econômica hesitavam entre adotar preços “realistas”, que, em tese, poderiam melhorar as contas públicas e externas⁸⁸, e os impactos que esses reajustes de preços teriam sobre a inflação. Paradigmática foi a Instrução 204 da SUMOC: saudada, por um lado, por seus efeitos positivos sobre as contas externas e sobre as receitas fiscais; criticada, por outro lado, pelos seus efeitos inflacionários⁸⁹. Mesmo os militares, embora tenham liberalizados os preços das tarifas públicas, não aplicaram ao câmbio a mesma política, apesar de o PAEG mencionar a necessidade do realismo cambial. Na prática, o que se viu, até a adoção das políticas de

⁸⁶ Uma das únicas vozes isoladas foi a de Ignácio Rangel. Para o autor (1986), o crescimento da inflação era antes de tudo uma defesa do sistema econômico à desaceleração econômica. Nesse sentido, para o autor, a política antiinflacionária adequada não deveria estar baseada em medidas ortodoxas, mas sim na transferência, por meio de instrumentos financeiros, de recursos ociosos para o setor público, garantindo, dessa forma, o aumento do investimento público, a criação de novas oportunidades de investimento, o crescimento econômico e, conseqüentemente, a queda dos índices inflacionários.

⁸⁷ A população também demandava o combate à inflação. Segundo pesquisas de opinião pública do período, a inflação era o principal problema nacional, enquanto o desenvolvimento econômico era o terceiro (LAVAREDA, 1991, p. 180). Uma leitura dos Diários dos Deputados demonstra também que diversos políticos viam a inflação como o principal problema a ser enfrentado. Essa constatação não significa apoio automático a medidas ortodoxas, ainda mais porque elas têm impactos negativos sobre as condições de vida; sugere, no entanto, que havia um clima social propício a adoção dessas medidas.

⁸⁸ A política cambial impactava sobre as contas públicas e externas enquanto as tarifas públicas, apenas sobre as contas públicas.

⁸⁹ Como exemplo, ver Sochazweski (1980, pp. 169-172) e Mensagem Presidencial (1962).

minidesvalorizações em 1968, foi uma taxa de câmbio que nem de longe acompanhou os preços internos.

Embora os dilemas encarados por governos em diferentes regimes fossem quase os mesmo, as políticas efetivamente implementadas não poderiam sê-las. Analisemos, agora, um pouco esse ponto.

4. Restrições estruturais de ordem econômica e política à política econômica de João Goulart

Neste item, buscaremos entender como as diferenças de regime político, de contexto e de orientação ideológica restringiu ou aumentou o raio de ação para a política econômica. Obviamente, o intuito desses procedimentos é avançar um pouco mais na discussão realizada no capítulo anterior, buscando compreender como as restrições estruturais de ordem política e econômica, *conjuntamente*, limitaram as possibilidades de ação econômica durante o governo João Goulart.

Retomando a classificação de Bastos (2001, p. 121) sobre os tipos de restrição política à política econômica, deve ser lembrado que elas são originárias das dificuldades de garantir: uma coalizão estável de poder que concentre os recursos políticos necessários, a adesão dos interesses privados articulados a sua implementação e graus de liberdade no interior do sistema internacional. Desnecessário afirmar que, embora situadas em esferas sociais diferentes (sistema político, sistema econômico e sistema de Estados) com lógicas de funcionamento próprias, esses três tipos de restrições estão intimamente ligados, isto é, sucesso/fracasso em uma esfera tende a facilitar sucesso/fracasso em outra esfera. Uma política realizada por determinada nação que beneficie as empresas multinacionais, por exemplo, além de contar com simpatia dos capitais estrangeiros, provavelmente será um facilitador das relações entre esse país e as nações exportadoras de capital e um fator de atração para a coalizão governamental de atores políticos identificados ideologicamente e/ou financeiramente com essa política.

4.1. O regime político e a política econômica

Em 1964, no contexto da desaceleração econômica, houve, como é de conhecimento geral, uma ruptura institucional no Brasil. Nos primeiros dias do novo regime, entre outras medidas autoritárias, foi aumentado o poder do Executivo em detrimento dos outros poderes, intimidaram-se os parlamentares por meio da ameaça de cassação dos direitos políticos e pela efetivação da cassação do mandato de 41 deputados federais, além de ter sido realizada intervenção na diretoria da maioria dos sindicatos de trabalhadores. Essas mudanças, ao concentrarem os recursos políticos e forjar, mesmo que à força, uma aliança estável, retirou uma importante restrição à política econômica. Esse fato permitiu aos militares, em contraste com os governos anteriores, implementar diversas reformas institucionais, levar a cabo os objetivos estabelecidos pela política econômica e conter as reações a essa política.

Embora o governo João Goulart tenha se empenhado firmemente em uma agenda reformista, o feito dos militares nesse campo foi bem maior⁹⁰. Cabe aqui destacar: a criação do Banco Central e dos títulos públicos com correção monetária, que possibilitaram por parte dos gestores um controle mais efetivo da política econômica; a emenda constitucional que forjava os instrumentos para a reforma agrária; e a reformulação da lei de remessa de lucros. Todavia, o maior contraste entre o sucesso da agenda reformista do governo João Goulart e de Castelo Branco aparece na questão da reforma tributária.

No início do parlamentarismo, Tancredo Neves anunciou uma significativa mudança no sistema tributário; a Câmara dos Deputados, entretanto, acabou por engavetar o projeto em função de reações que iam desde a impopularidade de se majorar os impostos um ano antes das eleições legislativas até contestações quanto à necessidade de se aumentar os impostos para combater a inflação. No ano seguinte, após as eleições, o gabinete de Hermes Lima conseguiu aprovar uma reforma mais tímida que permitiu uma pequena elevação da carga tributária no seguinte. Em decorrência das dificuldades políticas, a Mensagem Presidencial de 1964 indicava expressamente que na área fiscal as

⁹⁰ Sochaczewski (1980, p. 235), informa que, entre abril de 1964 e novembro de 1966, entraram em vigor 838 leis, 5685 decretos, três atos institucionais, 24 atos complementares, 58 circulares do Banco Central, 41 resoluções do CMN, 476 portarias, e 99 circulares do Ministério da Fazenda. Obviamente que é necessário distinguir o reformismo de João Goulart (“progressista”) do reformismo dos militares (“conservador”).

medidas estariam restritas ao combate à evasão. Nesse mesmo ano, contudo, os militares, em outro contexto político, foram capazes de aprovar uma reforma de emergência e, em 1965, fizeram passar uma emenda constitucional que reformulava inteiramente o sistema tributário do país⁹¹.

Também a gestão da política econômica foi facilitada pela nova situação institucional. A possibilidade de manter os investimentos públicos ilustra nesse ponto as perspectivas abertas pelo autoritarismo. Como mencionado, os diferentes governos, independente de suas posições ideológicas, desejavam, embora em grau diferenciado, manter os investimentos públicos. Os governos democráticos, todavia, tinham enormes dificuldades para manter esses investimentos, uma vez que a rigidez do sistema tributário, a inexistência de títulos públicos com correção monetária e a impossibilidade de diminuir despesas correntes, principalmente o salário dos servidores e as despesas com as empresas de transporte, impediam que os efeitos da desaceleração da economia sobre as contas públicas fossem, de certa forma, contidos. A inflexibilidade das despesas correntes, aliás, possuía um forte conteúdo político. Conforme Sola (1982), as tensões eram tantas nas discussões sobre o reajuste dos salários dos servidores públicos e dos militares que, em 1963, um grupo de militares deu um ultimato ao Congresso Nacional para a aprovação, em determinado prazo, dos aumentos desejados. No caso das empresas públicas de transporte, aumentar as tarifas, cortar pessoal e desativar os ramais ferroviários deficitários eram atitudes sensíveis econômica e politicamente⁹². O que se observava no final era que, apesar das intenções do governo, ou se cortava o investimento para manter o equilíbrio das contas públicas ou se preservava os investimentos públicos em detrimento do “equilíbrio fiscal”.

Com os militares, a situação mudou de figura. Conforme mostra Sochaczewski (1980, pp. 235-238), a reforma tributária, o estabelecimento de títulos públicos, o corte de despesas em função da nova política salarial e da diminuição dos subsídios às empresas

⁹¹ Enquanto a reforma de 1962 permitiu um aumento de arrecadação de 0,2% do PIB em 1963, as reformas dos militares permitiram um aumento de 6,1% do PIB (ver tabela 3.8).

⁹² A esse respeito, Sochaczewski (1980, p. 176) afirma que “em primeiro lugar a rede ferroviária do Brasil se estende (historicamente) por regiões de fortes influências políticas locais, e assim, uma revisão das tarifas poderia precipitar crises econômicas localizadas. *A fortiori* a eliminação de ramais deficitários era ainda mais problemática. Em segundo lugar a revisão de tarifas de transporte suburbano traria conseqüências sobre o custo de vida que o governo desejava evitar. Finalmente o corte com gastos de custeio significaria necessariamente (e quase exclusivamente) cortes com pessoal com conseqüências sobre o emprego. Desta forma, tornava-se difícil reduzir o déficit operacional destas empresas, e todos os governo, até 1964, recusaram sistematicamente a atacar profundamente essa questão.”

públicas de transporte permitiram ao governo aumentar a taxa de investimento público durante a execução do PAEG. Esse resultado é, de certa forma, paradoxal, pois foi alcançado durante a gestão dos técnicos ideologicamente menos identificados com a necessidade de se expandir o investimento público⁹³.

As inevitáveis reações negativas também puderam ser contidas mais “eficazmente”. Uma política salarial que promoveu sistematicamente a queda real dos rendimentos das classes trabalhadoras não teria sido mantida por tanto tempo sem a intervenção generalizada nos sindicatos e sem as ameaças aos direitos civis básicos dos cidadãos. Tampouco, o realismo tarifário, a liberação dos preços dos aluguéis, o aumento da carga tributária e da eficiência da máquina arrecadadora teriam sido “coerentemente” aplicados caso a legitimidade do governo fosse dependente de eleições. Nesse sentido, a execução do PAEG por mais de dois anos contrasta, gritantemente, com os efêmeros esquemas de estabilização adotados em diferentes conjunturas políticas e econômicas desde 1955.

4.2. Orientação ideológica, desaceleração da economia, paralisia decisória e política econômica

Foi discutido no capítulo anterior que a mudança do modelo de desenvolvimento era um dos objetivos mais caros às forças nacionais desenvolvimentistas. Frequentemente, esse objetivo aparecia no discurso por meio da reivindicação em favor da distribuição dos benefícios e dos encargos do desenvolvimento econômico⁹⁴.

Alguns autores argumentam que, em função da orientação ideológica dos atores políticos relevantes, identificados com o reformismo social, a gestão econômica anterior ao golpe não levou em consideração os novos requerimentos impostos pela economia e, por isso, teria concorrido para a ruptura institucional. Esse seria, segundo Sola (1982), o caso de Hirschman. Criticando essa análise por não levar em consideração os constrangimentos políticos à política econômica, Sola (1982) defende a racionalidade das políticas adotadas no período. A autora (1982, p.250), entretanto, reconhece que, além dos constrangimentos

⁹³ Sobre as restrições ideológicas dos gestores do PAEG ao investimento público, ver Belluzzo e Mello (1977).

⁹⁴ Ver Mensagem Presidencial (1962, p. IX).

impostos pelas circunstâncias e pelo regime político, os compromissos sociais dos técnicos nacionalistas estreitavam as opções de políticas disponíveis.

A nosso ver, o que parece realmente importante destacar é que todos os governos têm objetivos que são definidos por critérios políticos e ideológicos. Desta forma, as decisões de estabilizar e/ou crescer, distribuir ou concentrar renda, etc. estão subordinadas à orientação ideológica dos governos, seja ela “conservadora” ou “reformista”. Somado a isso, deve ser ressaltado que qualquer orientação ideológica traz limitações às políticas adotadas⁹⁵. Sochaczewski (1980, p. 242), por exemplo, conta-nos que os gestores do PAEG acreditaram, erroneamente, que a flexibilização da lei de remessa de lucros faria com que os fluxos de investimentos diretos retornassem rapidamente⁹⁶. A grande diferença entre uma orientação “conservadora” e “progressista”, retomando aqui a segunda restrição política à política econômica, é que os setores privados que vêem seus interesses contrariados pela política econômica socialmente reformista têm, normalmente, uma capacidade muito maior de perturbar o quadro macroeconômico do que os setores que vêem seus interesses contrariados por uma política conservadora.

Em primeiro lugar, isso ocorre, pois aqueles setores é que são, em grande parte, responsáveis pelo investimento (o item mais instável da demanda agregada) e este será impactado negativamente caso os empresários esperem que determinado governo ou medida ameace os lucros ou a propriedade privada. Keynes (1936, p.118) assim colocou essa possibilidade:

Isso significa, infelizmente, que não só as crises e as depressões têm a sua intensidade agravada, como também que a prosperidade econômica depende, excessivamente, de um clima político e social que satisfaça ao tipo médio de homem de negócios. Quando o temor de um governo trabalhista ou de um *New Deal* deprime a empresa, esta situação não é, necessariamente, consequência de previsões ou de manobras políticas; é o simples resultado de um transtorno no delicado equilíbrio do otimismo espontâneo.

⁹⁵ Essa perspectiva, talvez, seja mais fácil para quem pôde observar as oportunidades de crescimento perdidas nas décadas de 1990 e 2000 em função da hegemonia de idéias pró-mercado.

⁹⁶ Outro exemplo em que a ideologia trouxe resultados desagradáveis para os gestores do PAEG estava relacionado à política salarial. Campos e Bulhões acreditavam, também erroneamente, que os salários estavam crescendo mais do que a produtividade e, por isso, havia um consenso na sociedade brasileira de que seus reajustes deveriam ser enquadrados. Com essa expectativa, a notória fórmula dos reajustes salariais, num primeiro momento, foi compulsória apenas para os servidores públicos. Ao contrário do que esperavam os gestores econômicos, a Justiça do Trabalho resistiu à aplicação da fórmula nos dissídios coletivos. Tal reação, além de dificultar a implementação da política econômica, obrigou o governo a transformar a regra em lei válida para todos os empregados, fossem eles do setor público ou privado (SOCHACHEWSKI, 1980, p. 240).

Na mesma direção, Przeworski (1989, p. 63) aponta que “medidas de nacionalização, reforma agrária e monopolização do crédito e das divisas pelo Estado ameaçam a própria instituição do lucro privado. Sob tais circunstâncias, capitalistas privados racionais não estarão dispostos a investir.” Como foi visto no capítulo 1, diversos autores buscaram entender o comportamento da economia brasileira via impactos da crise política sobre o investimento. No entanto, em relação ao investimento privado nacional, esse impacto foi apenas marginal.

No tocante aos investimentos públicos e das empresas estatais, já se tentou mostrar que, durante o governo João Goulart, eles foram sim afetados pela conjuntura política. O mesmo ocorreu em relação ao investimento direto estrangeiro. O processo de reordenação das relações do país com os capitais estrangeiros, simbolizado pela lei de remessa de lucros, criou um clima social que acabou por afugentar os investimentos diretos estrangeiros, gerando, assim, num contexto de “natural” diminuição desses fluxos em função da desaceleração da economia, sérias dificuldades no balanço de pagamentos, além de eliminar um componente autônomo que poderia compensar em parte os efeitos da desaceleração econômica.

Outra restrição à política econômica de caráter reformista está relacionada às possibilidades de sucesso de uma política de controle de preços. Mesmo autores mais conservadores, como Mankiw (2004, p.115), reconhecem que o estabelecimento de controles de preços abaixo do “preço de equilíbrio” pode gerar escassez do produto e, conseqüentemente, diversas formas de racionamento; ao passo que esse não é, necessariamente, o caso de uma política de controle salarial, pois, segundo aponta o mesmo autor (2004, p. 471), há a possibilidade da curva de oferta de mão-de-obra ser negativamente inclinada. Em países com oferta abundante de mão-de-obra, uma queda nos salários reais pode levar a um aumento da oferta de trabalho como forma de compensar a diminuição da renda do trabalhador. Isto, aliás, aconteceu, no Brasil, durante a década de 1960, por causa da política salarial implementada pelo regime militar⁹⁷.

⁹⁷ Citando pesquisa do DIESE realizada em São Paulo, Oliveira (1972, p. 89) aponta que, entre 1958 e 1969, para compensar, em parte, a queda no salário real do chefe de família trabalhadora, houve a duplicação da força de trabalho empregada por família (de um para dois trabalhadores).

No caso do governo de Jango, a questão colocava-se com bastante força. Apesar da crescente inflação e das pressões dos empresários em favor de uma política restritiva em relação aos salários, Goulart, ao repor as perdas inflacionárias do salário mínimo nos dois primeiros anos de governo, trabalhou pela preservação da renda dos trabalhadores. O presidente, ademais, investiu recursos políticos na construção de novas instituições de combate ao poder de mercado das empresas, como a SUNAB e o CADE. Quando optou por uma política de radicalização no final de 1963, parecia estar disposto a enfrentar a inflação controlando preços, mas valorizando os salários⁹⁸.

A orientação ideológica governamental dificultava também as relações do país na esfera internacional. Já foi mencionado que o tratamento dispensado pelos Estados Unidos e pelas agências multilaterais de crédito sob seu controle ao Brasil enquanto João Goulart estava na presidência foi bastante distinto do gozado por Jânio Quadros e por Castelo Branco. Ambos tiveram os prazos das dívidas renegociados e o primeiro ainda obteve substanciais créditos externos. Jango, por outro lado, não conseguiu alongar os prazos da dívida nem créditos adicionais em quantidades expressivas. Mesmo parte dos empréstimos negociados durante o governo Quadros não foram liberados nos anos seguintes. Essa postura rígida estava ligada não apenas à postura independente do Brasil no cenário internacional em um momento de extrema polarização na América Latina⁹⁹ como também à agenda política interna, que contrariava os interesses das empresas norte-americanas aqui sediadas, e, subsidiariamente, às desconfianças dos funcionários norte-americanos e das organizações multilaterais de crédito quanto ao envolvimento e à capacidade de Jango em se empenhar na luta antiinflacionária.

É amplamente documentada a ação do governo dos Estados Unidos na desestabilização e queda do governo trabalhista (PARKER, 1977; BANDEIRA, 2007; FICO, 2008). Logo após o golpe, Thomas Mann, então ocupando alto cargo no Departamento de Estado norte-americano, afirmou sobre as relações Brasil e Estados Unidos naquela conjuntura:

⁹⁸ Frente à inflação de aproximadamente 85% desde o último aumento, Goulart aumentou o salário mínimo em 100%. Em relação, à disseminação, em 1964, de mecanismos de controle de preços, ver Skidmore (1967, p. 375).

⁹⁹ Como mencionado, quem lançou a PEI foi Jânio Quadros.

Não fornecemos qualquer dinheiro para sustentar o balanço de pagamentos ou o orçamento, nem tomamos qualquer medida que pudesse beneficiar diretamente o Governo central do Brasil. Em nossa opinião, que acredito ser compartilhada por muitos especialistas brasileiros, e em palavras atribuídas a governadores eficientes de vários Estados, a limitada assistência ao governo Goulart contribuiu para financiar a democracia (apud. PARKER, 1977, p. 118).

Para finalizar a discussão sobre as dificuldades trazidas pela orientação ideológica governamental, cabe retomar as observações, feitas no capítulo anterior, sobre as dificuldades de se construir uma coalizão reformista estável que sustentasse a orientação política governamental durante o governo João Goulart. Deve ser lembrado que, para o funcionamento da economia ocorrer da maneira que os setores nacionais desenvolvimentistas desejavam, era necessário não só reformar as instituições existentes como construir novas, o que, como sugere a análise de Bastos (2001, p. 128), exigiria recursos de poder adicionais.

Durante o governo Goulart, a correlação de forças permitia, naquele arcabouço democrático, que apenas parte dessas reformas fosse aprovada e, mesmo assim, por meio de uma ampla e moderada base de apoio legislativo. Contudo, a inserção de temas tão controversos num sistema político já radicalizado, com polos de ideológicos com força semelhante e com um centro político cada vez mais frágil impediu a formação dessa base, gerando a crise política que Santos (1978) classificou de paralisia decisória.

Nesse contexto, não só a aprovação das reformas foi ainda mais dificultada pela formação de um bloco conservador em defesa do *status quo* constitucional como a própria produção legislativa menos conflituosa e a administração pública - em função da estratégia janguista de usar os cargos ministeriais e de diversas agências estatais para tentar consolidar a base de apoio - foram prejudicadas. Aliás, será que a falta de projetos das empresas estatais, apontada por Sochaczewski (1980) como responsável pela queda de seus investimentos num contexto em que eles poderiam ter desempenhado um papel estabilizador do ciclo, não foi, pelo menos em parte, resultado das constantes trocas nos cargos diretivos? O bom desempenho da SUDENE, que não foi submetida ao jogo político¹⁰⁰, em contraste com a crise administrativa na Petrobrás, que teve em menos de três anos quatro presidentes¹⁰¹, sugere que sim.

¹⁰⁰ Seu superintendente (1989, p. 169) afirma que a autarquia estava, em 1963, a pleno vapor.

¹⁰¹ Sobre o desempenho da Petrobrás no período, ver Mensagem Presidencial (1964, p. 65).

Considerações Finais

O intuito desse capítulo foi apresentar melhor a abordagem da “escola da Unicamp” sobre os fatores de longo prazo que influenciam a dinâmica da economia brasileira. Uma das principais vantagens de analisar o período em questão por meio dessa perspectiva é que ela, ao focar o movimento endógeno de acumulação, abre espaço para a análise dos dilemas e efeitos da política econômica sem por isso deixar de serem consideradas as restrições estruturais.

Segundo os autores vinculados a esta escola, o Plano de Metas foi um divisor de águas na economia brasileira, pois, com o crescimento dos Departamentos I e II, passou-se da industrialização restringida à pesada. A partir desse momento, a economia adquire uma dinâmica cíclica associada ao comportamento dos investimentos. Nesse sentido, a desaceleração do início da década de 1960 é entendida como uma reversão das expectativas de investimento em função do aumento da capacidade produtiva ociosa. Durante a desaceleração cíclica, no entanto, surgem (ou se intensificam), por causa da estrutura produtiva desequilibrada, oligopolizada e internacionalizada, diversos desequilíbrios (inflação, déficits públicos e problemas no balanço de pagamentos) que dificultam a gestão da economia.

Num contexto em que sinais de desaceleração aparecem junto de manifestações tipicamente associadas a excesso de demanda, os *policy makers* deviam encarar o dilema de utilizar os instrumentos disponíveis para realizar uma política anticíclica ou para combater os desequilíbrios que eram vistos como responsáveis pelo aumento da inflação. Neste período, muitos esquemas de política econômica acabaram por adotar medidas ortodoxas e geraram, por isso, crises de estabilização.

Embora tais dilemas fossem comuns a todos os governos, independente do regime político ou de sua orientação ideológica, foi demonstrado que o espaço para o governo João Goulart enfrentar a desaceleração e suas conseqüências colaterais era menor, uma vez que, além das dificuldades adicionais resultantes da intensificação da deterioração dos termos de troca, o regime democrático, a agenda progressista de seu governo, a crise de paralisia decisória e a rigidez da posição norte-americana limitavam as alternativas de políticas disponíveis, dificultavam a efetivação de medidas e restringiam sua eficácia.

Parte II- As restrições estruturais e a política econômica do governo João Goulart

Capítulo 4- A política econômica do governo João Goulart: restrições estruturais à agenda econômica de um governo reformista

Considerações iniciais

Na primeira parte do trabalho, buscamos desenvolver como, teoricamente, fatores políticos e estruturais constroem a ação econômica de um governo cujos objetivos eram não só deter a deterioração das variáveis macroeconômicas, mas também reformar algumas das principais características do desenvolvimento capitalista brasileiro. A finalidade dessa segunda parte será verificar como essas restrições dificultaram empiricamente a política econômica e descrever as estratégias elaboradas pelo Executivo para superá-las.

Nesse sentido, na análise da elaboração/implementação das estratégias econômicas serão enfocadas como as visões dos *policy makers* das restrições estruturais e das políticas adotadas anteriormente moldaram as estratégias propostas; como as restrições estruturais dificultaram a implementação de determinadas medidas; e como as restrições estruturais e as políticas efetivamente implementadas afetaram o desempenho da economia.

Para cumprir esses objetivos, dividimos o governo João Goulart em seis grandes períodos- Gabinete Tancredo Neves (conciliação e estabilização); Gabinete Brochado da Rocha (radicalização e estabilização *light*); Gabinete Hermes Lima (conciliação e flexibilização); primeiro ministério presidencialista (conciliação e estabilização forte); segundo ministério presidencialista (conciliação e estabilização *light*); período final (radicalização e estabilização heterodoxa)-, pois acreditamos que, em cada um desses períodos, havia uma estratégia diferente para estabilizar o quadro macroeconômico e realizar as reformas consideradas necessárias¹⁰². Além dessa fase, consideramos necessário tecer breves considerações sobre o governo Jânio Quadros.

¹⁰² Como é possível perceber, com exceção da última fase, todos os períodos correspondem a amplas mudanças ministeriais. Aliás, essas constantes mudanças já dão uma idéia da instabilidade governamental e apontam para um dos constrangimentos do período: a descontinuidade das políticas.

1-Notas sobre o governo Jânio Quadros: abalando o sistema político brasileiro

A eleição de Jânio Quadros foi um divisor de águas na política brasileira. Concorrendo à presidência com apoio do PDC e da UDN, Jânio era, na verdade, um político independente que se queria livre da tutela dos partidos. De qualquer forma, agradava aos setores conservadores que o apoiavam, uma vez que sua plataforma eleitoral estava baseada no moralismo e no combate à inflação.

Embora tivesse ganhado as eleições por ampla margem, não contava com maioria no Congresso, uma vez que, juntos, PSD e PTB tinham a maioria absoluta das cadeiras. Parecia, contudo, não desejar constituir essa maioria parlamentar, já que ameaçava os antigos partidos governistas com a abertura de inúmeros inquéritos. Tampouco agradava a UDN cujos principais líderes reclamavam constantemente de terem pouca influência no governo, embora dois dos principais ministérios, a Fazenda e as Relações Exteriores, fossem ocupados por importantes udenistas, o banqueiro Clemente Mariani e Afonso Arinos respectivamente.

Suas políticas no âmbito interno procuravam combinar uma firme tentativa de estabilização - por meio da contenção dos gastos públicos e da reformulação da política cambial, conforme propunham seus assessores mais próximos, a maioria de orientação ortodoxa - com um reformismo difuso, que buscava moderar as principais demandas dos setores nacionalistas.

Para os *policy makers*, o maior esforço para estabilizar a economia foi Instrução 204 da SUMOC, que, com o intuito de resolver os desequilíbrios externos e do setor público, alterou consideravelmente os fundamentos da política cambial por meio da extinção das taxas múltiplas de câmbio, da desvalorização do câmbio de custo em 100% e da instituição dos depósitos prévios de importação¹⁰³. No campo reformista, destacou-se por ter mantido

¹⁰³ Na opinião da equipe econômica, a Instrução 204, ao buscar corrigir os desequilíbrios externo e público e ao diminuir a intervenção do Estado na economia, contribuiria para a estabilização da economia. Como será visto, no entanto, não foi esse o efeito de tal medida. Embora tenha concorrido para a melhora no balanço de pagamentos em 1961, ela teve um forte efeito inflacionário e, segundo alguns economistas, impactou negativamente as contas públicas. Nesse sentido, pode-se considerar que a Instrução 204 foi uma política de desestabilização da economia.

Celso Furtado à frente da SUDENE, por ter enviado projeto de lei (moderado) disciplinando as remessas de lucro e por ter sancionado a criação da Eletrobrás.

No âmbito externo, por sua vez, inaugurou a política que veio a ser conhecida como Política Externa Independente. Caracterizada pela afirmação dos interesses e valores brasileiros independentes dos conflitos ideológicos, a PEI agradaria aos setores nacionalistas, os mesmos que se opunham à política financeira, e encontraria forte resistência nos setores mais conservadores da sociedade, que apoiavam Jânio desde o início e estavam firmemente comprometidos com a política econômica. Essas resistências, no entanto, foram maiores do que se poderia imaginar num primeiro momento, e Jânio, cada vez mais isolado, renunciaria para tentar voltar nos braços do povo e com amplos poderes, manobra que, como sabemos, não prosperou.

A ascensão de um político *outsider*, seu estilo personalista de liderança, as desconfianças em relação à dupla estratégia - progressismo externamente e conservadorismo no âmbito interno -, as reações intempestivas dos setores mais conservadores e a renúncia precipitada empurrariam o Brasil para outra grave crise política. Santos (1978, p. 236), ao descrever o impacto de Jânio sobre o sistema político, conclui:

O governo Jânio não havia durado o suficiente para que o realinhamento parlamentar se completasse, mas o impacto de seu governo fora suficiente para deixar para trás uma multidão de facções no Congresso, de maneira que o período pode ser apropriadamente caracterizado como uma transição do pluralismo moderado dos dias de Juscelino Kubitschek, para o pluralismo polarizado do governo de João Goulart.

Antes de passarmos à análise do governo Goulart propriamente dito, vale a pena verificar com mais detalhes a política externa brasileira e a postura norte-americana frente ao governo Quadros. Isto é especialmente importante, pois, enquanto as diretrizes da política externa brasileira permaneceriam semelhantes durante o governo Goulart, as posições norte-americanas se alterariam consideravelmente.

1.1-A política externa norte-americana para o Brasil durante o governo Quadros: anticomunismo, apoio e cooperação¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Nas notas sobre a posição dos atores internacionais em relação à política econômica brasileira, será percebida uma grande ênfase no relacionamento Brasil- Estados Unidos. Tal fato se justifica por várias razões, tais como: a importância econômica dos Estados Unidos para o Brasil, tanto em termos financeiros como comerciais; e a influência dos Estados Unidos sobre as políticas dos países europeus e das instituições

Entre o final da década de 1950 e meados da década seguinte, a Guerra Fria entrou em outra fase, caracterizada de coexistência pacífica. As possibilidades de um conflito nuclear entre as duas superpotências haviam diminuído em comparação à fase anterior; contudo, ainda existiam importantes focos de tensões e a cooperação entre Estados Unidos e União Soviética dava apenas seus primeiros passos.

A América Latina, em função da Revolução Cubana, tornara-se um desses focos de tensão. A reação dos Estados Unidos a esse evento contribuiu para o acirramento dos conflitos, uma vez que o anticomunismo radical, apesar das tentativas desenvolvimentistas, tornou-se a principal marca da política externa norte-americana para os países do hemisfério. Bandeira (1997), por exemplo, sustenta que, apesar da política externa desse país durante as administrações democratas ter-se vinculado ao reformismo democrático, o que efetivamente predominou foi o golpe de Estado como fenômeno de política externa, uma vez que se queria conter qualquer situação política nos países da região que pudesse dar ensejo ao surgimento de outra Cuba.

De qualquer forma, a tentativa de incentivar o reformismo nos países latino-americanos iria tomar corpo no ano de 1961, com o lançamento pelo presidente norte-americano da Aliança para o Progresso. Esse programa marcou um envolvimento maior dos Estados Unidos com o desenvolvimento dos outros países do hemisfério. Propunha, ademais, a modernização política e a mudança estrutural. Em termos práticos, representava investimentos públicos dos Estados Unidos de aproximadamente US\$ 20 bilhões no decorrer de 10 anos, caso os países latino-americanos apresentassem planos de investimentos e realizassem reformas, como a fiscal e a agrária.

Da perspectiva brasileira, a Aliança para o Progresso representava uma importante inflexão da política norte-americana, uma vez que previa o envolvimento de recursos públicos para financiar o desenvolvimento dos países da região. Até então, os Estados

multilaterais de crédito. Isso não significa que a política dessas nações e instituições era reduzida à vontade norte-americana. A França, por exemplo, engajava-se em uma política externa própria enquanto que o FMI era criticado por alguns assessores de Kennedy pelo excessivo monetarismo. Adicionalmente, a cooperação da URSS poderia ser incrementada. Contudo, as relações brasileiras com a França não eram boas, o FMI só apoiaria o Brasil em caso de pressão norte-americana e a URSS não tinha condições de assumir de imediato uma posição de importante parceiro econômico. Dessa forma, justifica-se a ênfase na relação com os norte-americanos, que não exclui menção às relações com outros atores.

Unidos defendiam que as nações latino-americanas deveriam atrair recursos privados para financiar seu desenvolvimento. Economistas vinculados a diferentes correntes de pensamento - como Roberto Campos (1994, pp. 418-424) e Celso Furtado (1989, p. 108) - expressaram, por isso, sua satisfação com o projeto.

Este último (1989, pp. 130-133), contudo, iria acrescentar que logo suas esperanças foram frustradas pelo anticomunismo radical de algumas das autoridades norte-americanas. Citou, entre outros exemplos, que obras com impactos positivos para o estado de Pernambuco eram excluídas de ajuda externa por não quererem beneficiar o esquerdista Miguel Arraes. Essa política ideologicamente orientada, apesar da retórica de apoio à democracia, iria concorrer para a queda de uma série de governos progressistas comprometidos com uma agenda de reformas. Iria, além disso, levar os Estados Unidos a realizarem uma série de intervenções na América Central, como ilustra o episódio da invasão da Baía dos Porcos já em abril de 1961.

Os acontecimentos internacionais, tais como o processo de descolonização e a Revolução Cubana, influenciaram também os atores políticos brasileiros. Após ser eleito, Jânio Quadros lança a Política Externa Independente, que seria uma das modificações mais profundas realizadas na política externa do país. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil se alinhara em termos ideológico, estratégico e econômico com os Estados Unidos. Embora houvesse diferença de ênfase nesse alinhamento de governo para governo¹⁰⁵, ele, sem dúvida, impôs certo conservadorismo à política externa do país. Com a PEI, apesar de o país continuar afirmando sua adesão ao bloco ocidental, passou-se a buscar por meio da política externa a consolidação de metas plenamente nacionais. Alguns dos principais objetivos da PEI eram: mundializar as relações internacionais do Brasil; atuar de maneira isenta de compromissos ideológicos; enfatizar as clivagens Norte-Sul ao invés das clivagens capitalismo-comunismo; lutar pela autodeterminação dos povos; expandir os mercados para os produtos brasileiros; e aproximar-se da Argentina. Percebe-se que a implementação de uma política com tais pressupostos ia de encontro a vários interesses dos Estados Unidos. A ênfase na autodeterminação dos povos, por exemplo, iria justificar a

¹⁰⁵ Para uma análise da política externa do período, ver Cervo e Bueno (2002).

solidariedade brasileira com Cuba¹⁰⁶ e o apoio à descolonização dos países africanos, ao passo que a atuação isenta de compromissos ideológicos iria representar o adensamento das relações com os países comunistas.

Como bem nota Afonso Arinos¹⁰⁷, ministro responsável pela execução da PEI, essa nova política refletia a maturidade que o Brasil havia alcançado, mas surgia no momento em que as condições financeiras do país não eram as mais propícias. Além de patamares inflacionários elevados, o Brasil sofria com desequilíbrios no balanço de pagamentos e não podia contar com o FMI, uma vez que Juscelino Kubistchek rompera com esse organismo no final de seu governo. O aval do Fundo às políticas econômicas do país era importante não só para conseguir recursos junto a esse banco, mas também junto a bancos privados. A reforma cambial implementada pela Instrução 204 da SUMOC, no entanto, ia ao encontro das recomendações do organismo multilateral, o que junto da posição francamente favorável da administração Kennedy em relação ao governo Quadros, que o definia como a liderança política mais capaz de conter o avanço comunista no Brasil, facilitou uma ampla reorganização da dívida brasileira.

Jânio Quadros estabeleceu uma missão em meados de 1961 para renegociar os débitos brasileiros e para conseguir créditos adicionais. Walter Sales foi enviado para os Estados Unidos, Roberto Campos para a Europa Ocidental e Jair Dantas à Oriental. Campos (1994, pp. 391-417) sugere que o sucesso da missão, que negociou aproximadamente US\$ 2,1 bilhões, teria sido consequência de três fatores interligados: a reforma cambial brasileira e os posicionamentos do governo norte-americano e do FMI em relação ao governo brasileiro. Para o economista, a missão teria sido efetivamente importante, pois:

A folga total obtida pelas Missões Moreira Sales/ Roberto Campos assegurava ao Brasil uma posição cambial tranqüila, dando espaço e tempo para a solução do problema fundamental- o ajuste interno. Em conjunto, essas negociações abrangeram o montante de US\$ 2,1 bilhões, extremamente elevado para a época (CAMPOS, 1994, p. 412).

¹⁰⁶ O apoio brasileiro a Cuba será um ponto de divergência com os Estados Unidos em inúmeros momentos. Ainda no governo Quadros, o país se recusa a apoiar os planos norte-americanos de intervir militarmente naquele país. Ver a este respeito Bandeira (2007, p. 557).

¹⁰⁷ Ver depoimento do ex-ministro no filme Jango.

A renúncia de Jânio Quadros e a crise política subsequente abririam um período de incerteza e radicalização que iria comprometer não só os esquemas anteriormente mencionados como também inaugurar uma nova postura de governos, bancos e organizações internacionais em relação ao Brasil. Campos (1994, p. 412) acrescentou que “Essa delicada arquitetura financeira, penosamente construída, ficou seriamente comprometida com o vendaval de instabilidade política resultante da renúncia de Jânio, em 25 de Agosto.” Foi, inclusive, mais detalhista ao afirmar que:

A utilização desses créditos se faria em três *tranches*: a primeira, de 30% logo após a assinatura do protocolo; a segunda, em 1 o. de janeiro de 1962, e a terceira, a pedido do Banco do Brasil, até 1º. de julho de 1962. O Banco do Brasil só sacou a primeira parcela, pois o terremoto político deflagrado pela renúncia de Jânio levou o FMI e os bancos privados [europeus] a suspenderem desembolsos (...). Com a renúncia de Jânio Quadros vários dos acordos bilaterais específicos não chegaram a ser cumpridos, e a maioria dos compromissos de desembolso dos empréstimos norte-americanos foram sustadas (CAMPOS, 1994, p. 414-434).

2-Parlamentarismo: triunfo conservador e Gabinete de união nacional

A renúncia de Quadros precipitou uma grave crise política. Apesar de sua popularidade, não houve manifestações populares demandando seu retorno ao poder; os ministros militares, no entanto, tentaram impedir a posse de João Goulart, sob o argumento de que o esquerdismo do então vice-presidente seria uma ameaça à estabilidade política do país. Tal posicionamento, contudo, não era consensual entre boa parte da elite política e entre os próprios militares. Importantes líderes dos principais partidos manifestaram-se contra essa arbitrariedade, as defecções nos meio militares foram consideráveis e diversos setores da sociedade civil, especialmente o movimento dos trabalhadores, mobilizaram-se para impedir a efetivação do golpe. No Rio Grande do Sul, naquele tempo governado por Leonel Brizola, houve a resistência mais intensa, com a formação da Rede da Legalidade e o apoio do III Exército, o mais poderoso do país, ao cumprimento da Constituição.

Essas reações impediam a consolidação do golpe, mas não solucionavam a crise. Nesse sentido, é válido afirmar que a ação dos militares, ao supostamente procurar evitar uma crise política, acabou por lançar o país numa enorme instabilidade. A solução para tal impasse foi desenhada pelos principais partidos conservadores: UDN e PSD encaminharam rapidamente uma emenda constitucional que transformava radicalmente o sistema político

brasileiro, que se tornaria então parlamentarista. Os golpistas aceitaram tal solução, pois avaliaram que os custos para manter a posição original eram cada vez maiores diante das crescentes manifestações pró-Goulart. Os partidos de esquerda, contudo, acreditavam que a emenda em discussão era um golpe da maioria conservadora do Congresso contra as forças progressistas (BANDEIRA, 1983, p. 43). Diferentemente do PSD e da UDN, majoritariamente a favor do parlamentarismo, a maioria do PTB não apoiou a emenda constitucional sobre o tema (SANTOS, 1978, p. 285).

Os motivos que levaram João Goulart a aceitar uma medida especialmente elaborada para diminuir seus poderes são bastante discutidos pela bibliografia. Há aqueles que associam a atitude de Goulart a sua covardia (VILLA, 2004, p. 54). Jango tinha apoio do povo e de parte considerável do Exército e, portanto, poderia tomar posse, fechar o Congresso em função da aprovação da emenda e convocar uma nova constituinte. Além dessa explicação, há quem relacione a postura de Jango a seus sentimentos democráticos. Citando entrevista realizada com o ex-presidente, Bandeira (1983, p. 24), por exemplo, explica que Jango não queria ser o chefe de nenhuma revolução, pois antes de tudo era um democrata. Por fim, há também os que acreditam que o receio de levar o país a uma guerra civil foi importantíssimo para Jango aceitar uma posição bastante incômoda. O próprio Goulart afirmou que “Tudo fiz, transigindo e conciliando, com ingentes sacrifícios, para evitar o mal irremediável- o derramamento de sangue de irmãos” (MENSAGEM, 1961, p. X). Nesse sentido, deve-se ressaltar que o apoio militar a Jango não era tão sólido assim, pois diversos setores das Forças Armadas resistiram muito a sua posse, como bem exemplifica a tentativa de abater o avião que traria o Presidente do Rio Grande Sul para Brasília, a chamada operação mata-mosquito.

Superados os aspectos mais graves da crise institucional, iniciou-se a formação do primeiro Gabinete do novo regime. João Goulart indicou Tancredo Neves para o cargo de Primeiro Ministro e seu nome foi aprovado por ampla maioria. Walter Moreira Sales, banqueiro com boas relações com os Estados Unidos, mas também antigo funcionário de Vargas, tornou-se Ministro da Fazenda; San Thiago Dantas, deputado pelo PTB, foi nomeado Ministro das Relações Exteriores; Gabriel Passos, político udenista, porém

nacionalista assumiu a pasta de Minas e Energia. Percebe-se, dessa maneira, que se procurou formar um Gabinete de união nacional, moderadamente progressista¹⁰⁸.

Analisando a evolução das políticas implementadas ou propostas por esse gabinete, percebe-se efetivamente que ele estava comprometido com um programa moderadamente reformista. Se por um lado Gabriel Passos cancelou as concessões de jazidas de ferro feitas ilegalmente à empresa norte-americana Hanna Co. e San Thiago Dantas reatou as relações diplomáticas com a URSS, por outro lado João Goulart visitou os Estados Unidos e Walter Sales lançava planos para manter o controle fiscal.

Contudo, algumas importantes questões, como a reforma agrária, não foram definidas no âmbito do Gabinete. Apesar da crescente sensação de radicalização política, o motivo mais imediato para a queda do Gabinete Tancredo Neves, em julho de 1962, foi a própria dificuldade para institucionalizar o novo sistema em decorrência da formação de uma poderosa aliança anti-parlamentarista¹⁰⁹. Essa aliança incluía: as esquerdas, que viam no parlamentarismo a vitória da reação conservadora; o próprio Goulart, insatisfeito com a limitação de seus poderes; alguns líderes conservadores receosos de que a impopularidade do regime afetasse seu desempenho eleitoral; possíveis candidatos a presidente, como JK e Magalhães Pinto; e governadores, temerosos em relação a uma possível descentralização do sistema (FIGUEIREDO, 1987).

2.1-A estratégia econômica do Executivo: estabilização e reformas moderadas

Há diversos documentos que podem servir como sinalizador da estratégia econômica do Gabinete Tancredo Neves. Um longo e genérico programa de governo¹¹⁰ e a apresentação do mesmo pelo Primeiro Ministro na Câmara dos Deputados são os principais. Ademais, cabe ressaltar a importância da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional. Dada a importância da figura do presidente no parlamentarismo brasileiro, em

¹⁰⁸ A ausência de políticos representantes das alas mais radicais do PTB chama também a atenção e corrobora com a hipótese mencionada.

¹⁰⁹ Como o Congresso Nacional não modificou um dispositivo que impedia que os políticos com cargos no Executivo pudessem se candidatar e haveria eleições legislativas em outubro, os integrantes do Gabinete pediram demissão. Na verdade, a não alteração do dispositivo foi um veto ao próprio regime.

¹¹⁰ O Programa de Governo foi elaborado por Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen e outros economistas. Ver Campos (1994, p. 438)

função tanto de aspectos institucionais como da maneira pouco ortodoxa como foi implementado o novo sistema político, esse documento serve para demonstrar as eventuais diferenças entre o pensamento do Conselho de Ministros e do Presidente. Como também a Mensagem Presidencial foi enviada alguns meses depois (março de 1962), ela pode indicar se houve alguma mudança na linha adotada pelo governo como um todo.

O Programa de Governo do Gabinete

De maneira um tanto retórica, Tancredo Neves assim definiu os objetivos do Conselho de Ministros:

Nortearíamos as nossas ações por essas quatro palavras que a sintetizam e resumem: desenvolvimento, estabilidade, integração e justiça. Desenvolvimento porque é única maneira de salvar o povo da miséria e enriquecer a Nação. Estabilidade para que a inflação não devore, por um lado, o que o desenvolvimento cria pelo outro. Integração para que pedaços da Nação não se cevem na miséria de irmãos de outras regiões. Justiça para que o trabalho e a privação de muito de seus filhos não sejam fontes de lucros excessivos e ócio improdutivo de alguns poucos (DC¹¹¹, 29/09/1961, p. 7041).

Mais especificamente, o Programa de Governo definia como metas: aumentar a taxa de crescimento para 7,5% ao ano; absorver a mão-de-obra subempregada; minorar as desigualdades e tensões sociais; alcançar razoável estabilidade de preços; reduzir os desequilíbrios do balanço de pagamentos; minorar os desequilíbrios regionais; e aumentar a produtividade agrícola (Apud. ABREU, 1990, p. 200). Todos os instrumentos de política econômica seriam mobilizados para atingir esses objetivos, que eram vistos pelos elaboradores da política como, muitas vezes, incompatíveis entre si. Entre priorizar o combate ao aumento de preços e a manutenção do crescimento, por exemplo, o plano enfatizava o impostergável problema de curto prazo - a inflação (CAMPOS, 1994, p. 439).

Nesse sentido, o plano era ortodoxo, pois identificava o déficit fiscal como fonte primária do aumento de preços. Dessa forma, previam-se diversas medidas para que essa situação fosse contornada. O “financiamento não inflacionário”¹¹² do déficit era uma delas.

¹¹¹ DC- Diário da Câmara dos Deputados.

¹¹² O uso dessa expressão supõe que o financiamento monetário de um déficit do governo é inflacionário, ou seja, supõe que a economia se encontre no pleno emprego, ou próximo a ele e que consistentemente a criação de poder de compra pelo estado, através do crédito obtido via emissão monetária, causasse excesso de

Propunha-se, ademais, uma reforma fiscal que reduzisse a regressividade do sistema, diminuísse a tributação indireta e eliminasse os ganhos fictícios gerados pela inflação (Apud. ABREU, 1990, p. 200). Para aumentar a eficiência do gasto público, buscava-se a adoção de técnicas de planejamento, que se daria em três níveis: longo prazo (Plano Perspectiva), médio prazo (Plano Quinquenal) e curto prazo (Plano de Emergência).

Havia a preocupação com a contenção da oferta monetária, que se tinha expandido consideravelmente no momento crítico da crise política. Silva (1974, p. 66), ao citar relatório do Banco do Brasil, aponta que, desde a posse de Jânio Quadros, a emissão monetária tinha alcançado um total de Cr\$ 87 bilhões, tendo sido mais da metade desse valor emitido nas duas semanas seguintes à renúncia inesperada do Presidente eleito. Essa preocupação, na verdade, era exagerada. O “emissionismo” durante a crise era muito mais consequência da corrida aos bancos dos agentes privados e de uma atitude acomodatória das autoridades monetárias do que resultado do comportamento inflacionário do setor público, uma vez que o mês de setembro foi o único em que o governo teve superávit de caixa¹¹³. Foi proposta também a reforma bancária, que incluiria a criação do Banco Central e do Banco Rural. A política cambial deveria seguir a mesma orientação desde a Instrução 204, isto é, deveria ser buscada uma tarifa cambial realista.

Outro ponto destacado por Tancredo Neves foi a questão federativa. De acordo com o Primeiro Ministro, a recuperação das rendas dos estados e municípios deveria ser um objetivo, pois a inflação havia corroído as receitas desses entes federativos. Somente os Estados que se haviam industrializados conseguiram manter suas rendas. A situação dos municípios era ainda mais dramática, pois, com a receita fiscal baseada em impostos cuja arrecadação é pouco flexível ao aumento de preços¹¹⁴, viram suas rendas decrescerem relativamente conforme a inflação crescia.

Em relação à política salarial, destacava-se que, embora a reavaliação desse preço básico da economia tivesse consequências bastante difundidas na economia, “fazia-se mister - e o fato não comporta a menor dúvida ou discrepância- reajustar os salários ao

demanda na economia. Certamente essa não é uma denominação neutra ou descritiva já que depende de uma teoria com causalidade específica

¹¹³ Tampouco houve movimentos no balanço de pagamentos que justificasse a expansão monetária observada.

¹¹⁴ As receitas dos Municípios são, na maioria das vezes, baseada em impostos cujo valor depende de cadastros, lançamentos estatísticos, etc. A revisão dos valores cobrados, na ausência de correção monetária, não é tão dinâmica quanto o índice de preços.

aumento do custo de vida. (DC, 29/09/1961, p. 7042).”¹¹⁵ Quanto à reforma agrária, um dos pontos mais polêmicos do período, defendia-se a sua efetivação, mas, numa clara tentativa de não gerar instabilidades adicionais, não se definia seus termos (DC, 29/09/1961, p. 7042). Mencionava-se também a necessidade de se disciplinar as remessas de lucros por meio de uma legislação que impedisse a espoliação da economia nacional, mas que tampouco desestimulasse o ingresso de novos capitais estrangeiros (DC, 29/09/1961, p. 7042). Por fim, defendia-se a aprovação do projeto de lei antitruste, que estava em tramitação no Congresso e que, segundo Tancredo Neves, seria “uma poderosa arma em mãos do Governo em favor do bem social.” (DC, 29/09/1962, p. 7042)

Mensagem ao Congresso Nacional

Enviada em ocasião da abertura dos trabalhos legislativos, em meados de março, a Mensagem Presidencial demonstrou que, em termos gerais, havia bastante convergência de opiniões entre o Conselho de Ministros e João Goulart. Consta na Mensagem, assim como havia menção no Programa de Governo, a necessidade de se repartir os frutos do desenvolvimento. Jango também se mostra bastante preocupado com a inflação e com as desigualdades regionais (MENSAGEM, 1962, pp. IX-X).

Os objetivos das reformas bancária, tributária e da nova legislação que disciplina as remessas de lucro são também bastante similares aos apresentados por Tancredo Neves no Congresso Nacional (MENSAGEM, 1962, pp. XI-XIII). Jango, adicionalmente, defende a institucionalização do planejamento, apontando para a necessidade de se criar um órgão responsável por tal atividade (MENSAGEM, 1962 p. 39). Também em relação à política salarial, a estratégia é a mesma: busca-se a proteção do salário contra o aumento do custo de vida. São propostas, além disso, uma nova legislação sindical e a aprovação de duas leis previstas na Constituição - a participação obrigatória dos trabalhadores nos lucros das empresas e o salário-família (MENSAGEM, 1962, p. 21). Justificando as medidas até então implementadas, menciona-se que o reatamento das relações com a URSS não excluía a busca por uma maior aproximação com os Estados Unidos (MENSAGEM, 1962, p. XIV)

¹¹⁵ Esse ponto pode parecer óbvio, mas deve se deixar claro que setores importantes da sociedade brasileira, argumentando que os salários nos últimos anos cresceram mais que a produtividade, defendiam a redução dos salários. Esse tipo de política foi adotado pelo regime militar.

No tocante à reforma agrária, há uma definição mais clara dos caminhos a seguir. Embora apresente de maneira bastante moderada a idéia de reforma agrária, argumentando (MENSAGEM, 1962, p. XI) que “a legislação da reforma que julgamos urgente deve ser ampla e flexível, sob a forma de diretrizes e bases, para permitir ao executor federal da lei a oportunidade de aplicá-la com a eficiência desejada”, o Presidente (MENSAGEM, 1962, p. XII) defende, mesmo que de maneira implícita, a necessidade de mudança constitucional, uma vez que “será preciso reduzir ao mínimo o custo financeiro da reforma, por meio de legislação que fixe o critério do valor para desapropriação com o fim social e estabeleça alternativa para a prévia indenização em dinheiro.”

A situação macroeconômica também é tratada e a inflação aparece como a principal preocupação do Presidente. A aceleração inflacionária é explicada por vários fatores. Num primeiro momento do documento, associa-se o aumento da inflação no ano anterior à expansão dos meios de pagamentos relacionada principalmente ao período posterior à renúncia de Quadros e à abrupta desvalorização cambial provocada pela Instrução 204 da SUMOC. Em outra parte da Mensagem (1962, p. 35), contudo, demonstra-se uma relação de realimentação entre os déficits públicos e a inflação. Os desequilíbrios do setor público¹¹⁶, resultado principalmente dos déficits das autarquias federais, fazem com que o Tesouro Nacional se financie junto ao Banco do Brasil. Este recorre à Carteira de Redesconto que, por sua vez, acaba por emitir papel-moeda. O aumento de preços decorrente dessa emissão atinge as autarquias, pressionando positivamente seus déficits, o que faz o ciclo iniciar-se novamente.

Além de uma reforma tributária, aponta-se também para a necessidade de se cortar gastos (MENSAGEM, 1962, p. 3). Quanto à política creditícia, apesar da preocupação com a inflação, fica claro no documento que a restrição do crédito tem custo muito alto e só ataca os efeitos dos aumentos de preços e não, suas causas (MENSAGEM, 1962, p. 3).

Os desequilíbrios no balanço de pagamentos não mereceram tanta atenção nesse documento como o problema inflacionário. Isto porque, após anos de resultados negativos, as contas externas foram superavitárias em 1961. Reconhecem-se, nesse sentido, os efeitos da renegociação de créditos realizada no ano anterior e da Instrução 204, que, ao aumentar

¹¹⁶ A Mensagem ao Congresso Nacional menciona também a perda das receitas das contas de ágio e bonificações em decorrência da Instrução 204 da SUMOC como responsável pelo aumento do déficit público. Essa opinião é compartilhada por Furtado, mas relativizada por Sochaczewski (1980, p. 172).

a remuneração dos exportadores, teria dinamizado as exportações. Por outro lado, mencionava-se a deterioração dos termos de troca em decorrência da queda do preço do café. Por fim, a necessidade de ampliar as exportações industriais era destacada, apontando que medidas visando facilitar a venda de máquinas e equipamentos nos mercados internos e internacionais haviam sido tomadas.

Feitas essas observações sobre a estratégia econômica do Executivo, vejamos agora como e se ela foi implementada.

2.2-A implementação da política econômica: ortodoxia e resistências à implementação de uma agenda econômica moderadamente reformista

Aprovada por amplíssima maioria, a moção de confiança ao Gabinete Tancredo Neves parecia indicar que o governo teria certa facilidade para implementar sua agenda econômica. Embora não tenha sido verificado um veto paralisante às iniciativas do governo, diversos fatos demonstram que a radicalização no Congresso tendia a dificultar a adoção de uma política moderadamente nacionalista e reformista. De um lado setores conservadores buscavam atacar os setores moderados reformistas, de outro os setores reformistas mais radicais criticavam a aproximação com os Estados Unidos e as medidas entendidas como ortodoxas, além de trabalharem pela aprovação de projetos mais radicais do que o Executivo desejava.

Na área fiscal, buscou o governo agir conforme havia divulgado em seu Programa de Governo. Em primeiro lugar, por meio do Decreto 197, procurou combater as infrações contra a Fazenda Nacional. Ademais, tomou medidas efetivas para conter despesas. Em março de 1962, anunciou, via decreto, o contingenciamento de mais Cr\$ 180 bilhões em gastos. Alguns meses depois, tal medida foi efetivamente autorizada por meio da Lei 4120. O Congresso Nacional flexibilizou um pouco o montante total contingenciado; contudo, sua atitude esteve longe de representar irresponsabilidade frente às contas públicas.

A iniciativa mais importante na área fiscal, no entanto, foi o envio de projeto de lei que reformulava o sistema tributário nacional ainda no final de 1961. Tal projeto previa mudanças significativas em muitos dos principais impostos nacionais, tais como o imposto de renda e o imposto sobre consumo. A expectativa era de que, com essas mudanças, fosse

possível aumentar a arrecadação tributária em mais de Cr\$ 100 bilhões. Como já afirmado, as proximidades das eleições legislativas e a oposição de parte dos setores nacionalistas ao aumento dos impostos como forma de combate à inflação foram as principais responsáveis pela não aprovação do projeto.

Houve também iniciativas para fortalecer o “financiamento não inflacionário” dos gastos do governo. Nesse sentido, a Lei 4069 permitiu que o teto de Letras do Tesouro Nacional em circulação saltasse de Cr\$ 30 bilhões para Cr\$ 130 bilhões. Essa mesma lei dispôs sobre o aumento do funcionalismo público e sobre um empréstimo de emergência, que, compulsório, seria cobrado a partir de um adicional sobre o imposto de renda.

A condução da política fiscal, pelo menos até abril, foi bastante ortodoxa. A partir de então, refletindo pressões econômicas, políticas e a própria dinâmica cíclica dos gastos públicos, ela foi se flexibilizando¹¹⁷. Segundo Sochaczewski (1980, p. 182), “até o final do 1º. semestre foi possível manter o déficit de caixa dentro dos limites programados. No entanto, a pressão sobre os gastos é reconhecidamente maior no 2º. semestre, e efetivamente, cresceu o déficit mensal do Tesouro neste período...”.

No campo monetário e creditício, pareceu ter prevalecido uma postura moderadamente ortodoxa da equipe econômica. Logo após a aprovação da Lei 4059, que permitia o aumento do recolhimento compulsório à SUMOC, foi baixada uma instrução que efetivava tal autorização; medida, aliás, bastante criticada pelos setores empresariais (SOCHACZEWSKI, 1980, p. 182). Embora o Programa de Governo mencionasse a necessidade de se realizar uma reforma bancária e financeira, não foi enviado ao Congresso Nacional nenhum projeto de lei que tratasse do tema.

A política cambial, por sua vez, pareceu variar conforme mudava a percepção das autoridades monetárias sobre o comportamento dos mercados de divisas. Nesse sentido, a SUMOC baixou uma série de medidas restritivas entre setembro e novembro de 1961, como a Instrução 220, que autorizava apenas o Banco do Brasil a adquirir as cambiais relativas às vendas de café. Por outro lado, tal orientação foi flexibilizada entre dezembro de 1961 e abril de 1962, tendo sido efetivadas uma série de medidas “liberais” no mercado

¹¹⁷ Fonseca (2004, p. 600) restringe a flexibilização da política fiscal à radicalização política. Para o autor, entrava-se numa fase em que políticas de austeridade confundiam-se com políticas pró-crescimento. A constatação está correta, mas deve ser lembrado que parte dessa flexibilização está associada à própria dinâmica das contas públicas.

de câmbio. Algumas delas, inclusive, reverteriam completamente as Instruções “intervencionistas” anteriores. Apesar da inflação verificada no período, a taxa de câmbio no “mercado livre” ficou estável até maio, quando passou a ser reajustada periodicamente.

A política salarial foi implementada conforme havia sido prometido por Tancredo Neves. O salário mínimo, no final de 1961, foi reajustado em pouco mais de 40%, valor suficiente para cobrir a inflação desde o último reajuste, que ocorrera em setembro de 1960¹¹⁸. Seguindo a vontade presidencial e também do Ministro do Trabalho, Franco Montoro, filiado ao Partido Democrata Cristão, foi enviado ao Congresso projeto que criava o salário-família.

Embora a reforma tributária tenha sido engavetada, as reformas bancárias e agrárias¹¹⁹ não tenham nem sido propostas ao Congresso e o PSD tenha se recusado a patrocinar uma emenda constitucional que delegaria poderes ao gabinete para realizar as reformas de base¹²⁰, alguns avanços na agenda reformistas puderam ser verificados. Com a aprovação da Emenda Constitucional 5, que instituía nova discriminação de renda em favor dos municípios brasileiros, logrou o Gabinete liderado por Tancredo Neves uma importante vitória. A aprovação do Plano Diretor da SUDENE para o ano de 1961 foi um evento no mesmo sentido¹²¹. Cabe também lembrar a cassação das autorizações ilegais da empresa Hanna Co. para explorar jazidas de ferro e o decreto que institucionalizou a Eletrobrás.

Nesse mesmo período, foi também aprovado na Câmara dos Deputados o projeto de lei de combate aos trustes e monopólios. Esse projeto, na verdade, era uma adaptação da polêmica “Lei Malaia”, decretada no Estado Novo e que previa, entre outras coisas, a criação do CADE. Como mencionado, o projeto de lei, que agora tinha um conteúdo mais moderado, era patrocinado pelo Gabinete.

Nem sempre, contudo, o encaminhamento da agenda reformista agradava ao Executivo ou pelo menos a setores do Executivo. A aprovação na Câmara dos Deputados, em abril, do 13º. salário para trabalhadores da iniciativa privada preocupava a equipe

¹¹⁸ Esse reajuste foi aplicado para o Rio de Janeiro. Naquele período, o salário mínimo era regionalizado.

¹¹⁹ O próprio Jango não quis patrocinar o projeto de reforma agrária, pois esperava aumentar seus recursos políticos com as eleições de 1962 e com a antecipação do plebiscito. Dessa forma, poderia propor um projeto de reforma agrária mais transformador.

¹²⁰ Ver Hippolito (1984, p. 215).

¹²¹ Para uma discussão das dificuldades enfrentadas no Congresso Nacional pela SUDENE, ver Furtado (1989, p.82).

econômica, pois ela temia as conseqüências inflacionárias de tal medida. Outro ponto que sofria forte oposição de Walter Sales foi o projeto de lei sobre as remessas de lucro, aprovado na Câmara no final de 1961. Tal como aprovado, esse projeto consagrava o princípio de nacionalização dos lucros, isto é, as remessas ao exterior ficariam restritas a 10% do capital investido: os lucros acima disso não entrariam na base, não dando direito, dessa forma, a novas remessas. Muito mais radical do que desejava o Ministro da Fazenda, o projeto de lei, que precisava ainda ser aprovado no Senado, gerava também preocupação entre os investidores estrangeiros e no governo norte-americano.

Aliás, a próxima sessão será dedicada principalmente à análise de se e como a interação a política externa dos Estados Unidos facilitou a implementação da política econômica e a própria estabilização do governo Goulart durante o gabinete Tancredo Neves.

2.3-A política externa norte-americana durante o Gabinete Tancredo Neves: anticomunismo, desconfianças e restrições à cooperação

Se a atitude da administração norte-americana em relação ao governo Quadros era de apoio ostensivo, ela mudaria consideravelmente com a chegada de Jango ao poder. Logo após sua posse, o Departamento de Estado enviou um memorando informativo ao Presidente Kennedy descrevendo qual seria a posição dos Estados Unidos em relação ao novo governo brasileiro. O conteúdo de tal memorando dá uma idéia das dificuldades que Jango teria para manter em alto nível as relações com a superpotência:

Até ficar mais esclarecida a orientação americana, propomos tratar com o novo Governo na pressuposição de que não houve solução de continuidade nas relações tradicionalmente estreitas e cordiais entre os Estados Unidos e Brasil. Quanto ao Presidente Goulart, estamos preparados para dar-lhe o razoável benefício da dúvida, tentando ao mesmo tempo induzi-lo a acreditar que a cooperação com os Estados Unidos será vantajosa para ele e para o Brasil (apud. PAKER, 1977, p.22-23).

Como mencionado, a primeira fase do governo Goulart foi caracterizada pela tentativa de unificar as principais forças políticas do país, acalmando assim os setores mais conservadores. Nesse sentido, o presidente manteve a indicação, feita pelo antecessor, de Roberto Campos para o posto mais importante da diplomacia brasileira, a Embaixada dos

Estados Unidos. Essa tentativa de conciliação não significava, contudo, que o país tinha dado um passo atrás em relação às diretrizes da PEI. Já em novembro de 1961, as relações diplomáticas com a URSS, cortadas desde o governo Dutra, foram reatadas. Apesar do gabinete de conciliação, a medida foi duramente criticada pelos setores mais conservadores da sociedade brasileira e o Ministro das Relações Exteriores, San Thiago Dantas, além de ser convocado ao Congresso para dar explicações, teve de enfrentar uma moção de censura, que, no entanto, foi rejeitada.

No início de 1962, a questão cubana seria novamente motivos de desacordo entre Brasil e Estados Unidos. No âmbito da OEA, pressionavam os Estados Unidos pela expulsão de Cuba dessa instituição. A posição brasileira era bastante diferente da de Washington. Defendia o Brasil a neutralização cubana e, por isso, o país, apesar das inúmeras pressões do governo norte-americano¹²², absteve-se na votação que culminou na exclusão cubana do sistema interamericano¹²³.

Outro fator de desgaste nas relações bilaterais eclodiu quando, em fevereiro de 1962, Leonel Brizola, cunhado de João Goulart e aquela altura governador do Rio Grande do Sul, decidiu nacionalizar uma subsidiária da ITT em seu estado. Tal expropriação repercutiu mal nos Estados Unidos, levando à posterior aprovação da “Emenda Hickenlooper” à Lei de Ajuda Externa. Essa emenda estabelecia que o governo norte-americano deveria suspender a ajuda a países que expropriassem empresas de norte-americanos sem indenização do valor integral da propriedade em até seis meses (PARKER, 1977, p. 35).

Tal medida de Brizola foi entendida por alguns como uma forma de boicotar a viagem que Jango iria fazer logo depois aos Estados Unidos. Mesmo assim, a viagem transcorreu muito bem. Campos (1994, p. 481) aponta que o Brasil obteve aproximadamente US\$ 280 milhões de dólares em crédito, considerando adiamento de pagamentos e também créditos negociados anteriormente cuja liberação tinha sido suspensa. Embora Jango não tenha gostado da excessiva preocupação de Kennedy com a suposta penetração comunista no movimento de trabalhadores e tenha demonstrado

¹²² Ver a este respeito Bandeira (1983, p. 47).

¹²³ O Brasil, no entanto, votou a favor de resolução que considerava o marxismo-leninismo incompatível com o sistema interamericano.

desconfianças em relação ao envolvimento do governo norte-americano no golpe que derrubou Frondizi¹²⁴, a passagem do presidente brasileiro pelos EUA foi bem sucedida.

Durante as conversas de Jango com Kennedy, foi, inclusive, possível desenhar as linhas gerais de um esquema para a nacionalização pacífica das empresas norte-americanas prestadoras de serviço público. Segundo esse acordo, deveria haver indenizações justas e seguras; contudo, essas indenizações poderiam ser pagas no longo prazo e sem o dispêndio excessivo de divisas. Assim, partes dos recursos seriam liberados para as empresas em dólares, mas a maioria em títulos que dariam direitos a investimentos em outros setores da atividade econômica do Brasil. Ao retornar ao Brasil, Jango, com a criação da CONESP, procurou dar significado prático ao esquema acordado.

Percebe-se, portanto, que essa primeira fase de relacionamento bilateral foi importante para aumentar as perspectivas de cooperação, que estavam extremamente deprimidas em função da crise política, da deterioração das variáveis macroeconômicas e da visão extremamente ideologizada que tinha o governo dos Estados Unidos de Jango. No entanto, como veremos adiante, tanto a paranóia anticomunista vigente nos Estados Unidos como a radicalização dos atores políticos no Brasil continuariam, o que tendia a impactar negativamente as relações.

3- Crise política¹²⁵, fatores econômicos de longo prazo, política econômica e resultados observados: 1961

Como mencionado no capítulo 3, a economia, em 1961, embora tenha apresentado uma alta taxa de crescimento, mostrava sinais de desequilíbrio típicos de uma economia industrializada e periférica em desaceleração. Os problemas fiscais, por exemplo, intensificaram-se bastante. As receitas tributárias cresceram apenas 45%, o que, num contexto inflacionário e de alto crescimento do PIB, acabou significando queda de mais de um 1,3% da carga tributária. Diversos fatores concorreram para esse resultado, mas vale

¹²⁴Presidente radical argentino deposto no início dos anos de 1960.

¹²⁵ Como já deve ter ficado claro, a crise política não deve ser entendida apenas como algo conjuntural, facilmente reversível, resultado apenas das decisões dos atores políticos internos, como a renúncia intempestiva de Jânio Quadros. Dever ser compreendida também como estrutural, resultado da radicalização política, da distribuição dos recursos de poder, do avanço dos setores progressistas, da situação política internacional que dificultavam cada vez mais a tomada decisões coletivas.

destacar principalmente a necessidade de modernizar o obsoleto aparelho arrecadador, o que significava aumentar o poder de fiscalização do governo e o incremento das punições aos sonegadores, medidas estas que dependiam de aprovação de leis¹²⁶. Desse modo, apesar dos esforços das autoridades econômicas para conter o déficit público, ele atingiu o patamar de 3,4% do PIB, o maior até então registrado. Só foi verificado superávit de caixa no mês de setembro, quando a crise política erodiu qualquer autoridade econômica¹²⁷ e prejudicou o andamento dos gastos governamentais. De qualquer maneira, deve ser mencionado que o aumento do déficit deu-se concomitantemente ao aumento dos investimentos públicos.

Esses mesmos desequilíbrios, no entanto, não foram observados nas contas externas. Pelo contrário, o balanço de pagamentos teve uma melhora sensível em relação ao ano anterior. Isso ocorreu pela recuperação da conta comercial, de serviços e de capitais. A política econômica teve um papel fundamental para essa recuperação, principalmente para a recuperação das duas últimas contas. A melhora na balança comercial, embora o próprio Boletim da SUMOC (1962, p. 19) a associe à política cambial, foi resultado principalmente de fatores conjunturais, tais como o aumento das exportações de algodão, que representou aproximadamente metade do incremento das divisas advindas das vendas externas. Pode-se, por outro lado, argumentar que a nova política cambial, ao desestimular as importações em decorrência das desvalorizações, teria influído para que as compras do exterior tivessem se mantido estáveis mesmo com um crescimento do PIB tão substancial. Esse argumento é fortalecido pelo fato de que os gastos de divisas com petróleo e trigo caíram no ano em questão¹²⁸. Contudo, é necessário relativizar tal idéia, pois a queda dos gastos com petróleo e derivados estava associada à entrada em operação de uma refinaria ao passo que a diminuição dos gastos com trigo estava relacionada à crise da produção de trigo na Argentina e a compras maiores nos EUA, que o vendia a preços menores (BOLETIM SUMOC, 1962, p. 23).

¹²⁶ Essa modernização do aparelho arrecadador era essencial principalmente numa conjuntura inflacionária, pois as dificuldades de fiscalização e a ausência de multas proibitivas tornavam a sonegação um bom negócio. De fato, pode ser observado no período o efeito Oliveira-Tanzi, isto é, a diminuição da arrecadação fiscal em decorrência da diferença temporal entre o fato gerador e o recolhimento do imposto. Como será demonstrado, houve diversas tentativas do Executivo de modernizar os órgãos de arrecadação e de se combater a sonegação fiscal.

¹²⁷ Mesmo sendo um dos objetivos do governo conter os gastos públicos para controlar a inflação, a execução fiscal totalmente atípica do governo em setembro não contribuiu para um melhor desempenho econômico.

¹²⁸ O câmbio de custo, como já afirmado, pelo qual essas mercadorias eram importadas foi desvalorizado em 100%.

A diminuição das remessas da conta de serviços, por sua vez, foi efetivamente resultado de uma taxa cambial mais realista. Por fim, a melhora na conta de capitais, com a entrada de novos fluxos e a diminuição das amortizações, foi não só consequência da renegociação da dívida realizada por Walter Sales e Roberto Campos como também decorrência da nova visão que os investidores internacionais passaram a ter da política econômica brasileira.

Os índices de inflação, contudo, aceleraram-se fortemente. O IGPM atingiu a marca de 47,8% (contra 30,5% do ano anterior) e o IPC-RJ chegou a 43,15% (contra 23,85% do ano anterior). Parece ter contribuído para esses resultados o grande choque de preços causado pela desvalorização de 100% do câmbio de custo. De fato, a inflação aumentou consideravelmente após a Instrução 204 da SUMOC. Além disso, deve ser lembrado que contribuíram para esses resultados o aumento do déficit público, dos salários e da base monetária¹²⁹, indicando que os mecanismos de propagação inflacionária estavam mais fortes.

Apesar das incertezas políticas, da tendência à desaceleração (verificada, por exemplo, pela queda na taxa de investimento) e das tentativas de estabilizar a economia, a taxa de crescimento do PIB foi de 10,7%. Esse resultado demonstrava que os efeitos positivos do Plano de Metas ainda se faziam sentir na economia. Mas até quando?

4-A formação do novo Gabinete: instabilidade e radicalização

Para substituir Tancredo Neves, Goulart indicou San Thiago Dantas; seu nome, contudo, não foi aceito pela Câmara dos Deputados. Há várias explicações correntes para o ocorrido. Diversos autores argumentam que Jango, embora tenha indicado Dantas, não trabalhou para a aprovação de seu nome. Segundo as diferentes versões existentes, isso teria ocorrido porque o Presidente temia a liderança de seu ex-ministro das relações exteriores (FIGUEIREDO, 1987) ou porque não lhe interessava ter um primeiro-ministro com independência política e intelectual (VILLA, 2004, p. 77). Abreu (1989, p. 204), por sua vez, sugere que a recusa ao nome de Dantas está relacionada não só a reações contrárias

¹²⁹ A base monetária se expandiu nesse ano 60%, mais do que o PIB nominal.

à Política Externa Independente como também ao discurso antiinflacionário do ex-ministro das Relações Exteriores.

Parece mais plausível, contudo, que a recusa do Congresso ao nome de Dantas tenha sido, acima de tudo, um veto conservador a um político progressista. Deve ser lembrado, em primeiro lugar, que foi o próprio Jango quem trouxe Dantas ao PTB (BANDEIRA, 1983). Além disso, o padrão dos votos recebidos por Dantas sugere esse tipo de veto: os partidos de esquerda votaram majoritariamente pela sua indicação, enquanto os partidos conservadores vetaram quase que unanimemente seu nome¹³⁰ (SANTOS, 1978, p. 285). Por fim, a retórica antiinflacionária era bastante comum e difundida entre as elites políticas. Os nomes dos outros Primeiros Ministros, por exemplo, foram aceitos depois de realizarem discursos igualmente antiinflacionários.

À indicação fracassada de Dantas, seguiu-se a recomendação de Auro de Moura Andrade, político conservador do PSD paulista. Havia um acordo entre Goulart e o novo Primeiro Ministro de que seria formado um Gabinete comprometido com as reformas e também com a antecipação do plebiscito. Para garantir esse acordo, Jango conseguiu uma carta da renúncia de Auro antes mesmo de sua posse. Como este insistia em formar um Gabinete conservador, Jango fez divulgar a carta de renúncia. Tal manobra, apesar de tensionar ainda mais o ambiente político, teve apoio dos sindicatos, que realizaram uma greve geral, e impediu que os setores mais conservadores controlassem o Executivo¹³¹.

O mesmo Congresso que recusara o nome do moderado San Thiago Dantas, pressionado pela crescente insatisfação social com o parlamentarismo, aceitou a indicação de Brochado da Rocha, político pessedista, mas que era Secretário de Justiça de Brizola, no Rio Grande do Sul. Brochado da Rocha estava, obviamente, comprometido com as reformas de base e com a antecipação do plebiscito e iria vincular a própria continuidade do gabinete ao cumprimento dessas metas. Quando da aceitação de seu nome pela Câmara, Brochado (DC, 18/07/1962, p. 4369) declarou a respeito do plebiscito que “caberia, agora, atendendo a novas condições sócio-econômicas e vencidos os perigos que ameaçavam a

¹³⁰ Fica bastante difícil, portanto, sustentar que Jango boicotou Dantas, pois, além de tê-lo indicado, fez seu partido votar em peso a seu favor.

¹³¹ É indubitável que os setores conservadores estavam manobrando para aumentar o controle sobre o Executivo. Esses partidos, como já afirmado, votaram majoritariamente contra o nome de Dantas e a favor de Auro. É indubitável também que a manobra de Jango impediu que alçassem seus objetivos: PSD e UDN votariam divididos em relação à indicação de Brochado da Rocha.

legalidade constitucional, determinar a data que mais conviesse à convocação do Povo, para o seu pronunciamento no límpido campo da sua irrecusável soberania.” Sobre as reformas, foi ainda mais explícito ao afirmar que “mentiria a mim mesmo e à lealdade que devo ao Congresso e à Nação se não vinculasse, no grave momento que estamos vivendo, a aceitação de minha investidura à outorga simultânea de delegação de poderes legislativos para os fins específicos que indicarei em meu programa de governo (DC, 18/07/1962, p. 4369).”

Embora o gabinete montado pelo novo Primeiro Ministro tivesse nomes que tinham grande respeitabilidade nos meios conservadores, como Walter Sales, que continuou Ministro da Fazenda, e Afonso Arinos, que reassumiu a pasta das Relações Exteriores, a ofensiva reformista efetivamente foi posta em prática. Uma extrema polarização iria marcar o Gabinete Brochado da Rocha. Tal contexto prejudicou a administração pública, como bem ilustra a queda impressionante no número de decretos emitidos pelo Executivo¹³². A mesma conjuntura iria também dificultar a estratégia reformista do Gabinete, que diante das resistências aos pedidos de delegação de poderes e à antecipação do plebiscito, apesar da crescente pressão dos movimentos sociais e do próprio Exército¹³³, acabaria por renunciar em meados de setembro, somente dois meses após sua constituição¹³⁴. Apesar de a maioria dos pedidos de delegação de poderes não ter prosperado, vale ressaltar que, além de o Executivo ter obtido algumas dessas delegações, que permitiram, por exemplo, criar a SUNAB e o Ministério do Planejamento, foram aprovadas, nesse período, diversas leis que continham um forte apelo reformista. Vejamos, mais detalhadamente, a agenda econômica do Executivo e como ele tentou implementá-la.

4.1-A estratégia econômica do Executivo: estabilização e ofensiva reformista

No campo econômico, havia duas metas principais para o Gabinete: conter a inflação e implantar as reformas de base. Em relação ao primeiro objetivo, havia uma continuidade marcante - apesar da relativa flexibilização- com a política do primeiro

¹³² Quase sempre, o número de decretos do Executivo durante o governo João Goulart passava a marca de 100, ultrapassando, não raro, a marca de 200 decretos mensais. Em nenhum dos meses do Gabinete Brochado da Rocha, o número de decretos chegou a 100.

¹³³ A respeito da pressão dos militares, ver Bandeira (1983, pp. 59-60).

¹³⁴ Brochado da Rocha morreria alguns dias depois da renúncia.

Gabinete, continuidade simbolizada pela permanência da mesma pessoa à frente do Ministério da Fazenda. Ao apresentar os nomes que formariam seu ministério, Brochado da Rocha assinalou essa continuidade em outros termos “O Conselho de Ministros assegurará, na medida do possível, continuidade administrativa, adotando em suas linhas gerais o programa de governo submetido pelo Gabinete anterior e observando as diretrizes contidas na mensagem do Presidente João Goulart ao Congresso Nacional. (DC, 13/07/1962, suplemento, p. 3)”

De fato, as diretrizes para conter o aumento de preços eram bastante semelhantes. Assinalava-se a necessidade de se manter a atual política de contenção do ritmo expansionista dos meios de pagamentos por meio da utilização dos diversos instrumentos disponíveis. Além disso, como era de se esperar, destacava-se que a redução do déficit público era imprescindível. Entre as medidas mencionadas para atingir tal meta, eram mencionadas: a redução das despesas de custeio, a eliminação gradativa ou imediata de subsídios a produtos que pudessem ser adquiridos integralmente pelos consumidores, a diminuição dos déficits de autarquias e outros órgãos federais e a adoção de tarifas de serviços de utilidade pública mais realistas.

Em comparação aos documentos analisados anteriormente, percebe-se, em relação às questões reformistas, uma clara ampliação do discurso com um alargamento das questões abarcadas e também com um endurecimento retórico. A reforma tributária deveria proporcionar mais recursos ao Estado, além de ser um instrumento de justiça social e desenvolvimento econômico. A reforma agrária, por sua vez, deveria estar baseada em mudanças constitucionais. Mencionavam-se, adicionalmente, as reformas: urbana, bancária, e eleitoral. Por fim, eram lembradas as legislações sobre: remessas de lucros, telecomunicações, abuso do poder econômico e nacionalização das empresas de serviços públicos.

4.2-A implementação da política econômica: preservação da gestão macroeconômica e a ofensiva reformista

Seguindo o que fora defendido por Brochado da Rocha na apresentação de seu Programa de Governo, o combate à inflação seguiu as mesmas bases que vinham sendo

perseguidas pelo Gabinete Tancredo Neves. Os gastos governamentais mantiveram-se relativamente controlados, apesar de certa flexibilização em decorrência do aumento dos servidores públicos. A expansão dos meios de pagamento ficou na casa dos 4% ao mês, ritmo semelhante ao observado nos meses anteriores (ABREU, 1990, p. 205).

Em relação à política cambial, houve certa incerteza sobre como intervir no mercado de câmbio. No início de julho, foi estabelecido o monopólio cambial do Banco do Brasil, medida revertida pouco depois. Isso não quer dizer, contudo, que, nesse novo contexto de instabilidade, foi perdido o controle sobre a política econômica. Como mencionado, a condução das políticas fiscais e monetárias negam essa idéia. A própria administração da taxa de câmbio, que continuou a ser desvalorizada paulatinamente, é outra evidência na mesma direção.

As iniciativas reformistas, por sua vez, foram a grande característica do Gabinete Brochado da Rocha. Logo após a formação do Conselho de Ministros, foram enviadas uma série de pedidos para a delegação de poderes. O quadro abaixo resume essas iniciativas:

Tabela 4.1- Principais pedidos de delegação de poderes

Numeração do Trabalho	No. Msg	Ano	Delega poderes ao Executivo para:
1	136	1962	Prorrogar e alterar a legislação sobre intervenção no domínio econômico
2	137	1962	Decretar lei criando um Fundo Federal Agropecuário
3	138	1962	Decretar lei regulando as relações de trabalho no campo
4	139	1962	Regular arrendamentos rurais
5	140	1962	Criar um órgão responsável pela execução da política de reforma agrária
6	141	1962	Decretar lei regulando a desapropriação por interesse social
7	142	1962	Criar um órgão responsável pela execução da política de reforma agrária de colonização
8	143	1962	Regular repressão do abuso do poder econômico
9	144	1962	Decretar lei dispondo sobre aplicação de capital estrangeiro
10	145	1962	Decretar lei sobre intervenção no domínio econômico
11	146	1962	Decretar lei sobre política nacional de energia nuclear

Numeração do Trabalho	No. Msa	Ano	Delega poderes ao Executivo para:
12	147	1962	Decretar lei regulando a exploração de recursos minerais
13	148	1962	Decretar lei instituindo o Código Brasileiro de Telecomunicações
14	149	1962	Alterar lei 1533/51
15	150	1962	Decretar lei sobre o reaparelhamento policial
16	151	1962	Criar cargos de Ministro de Estado
17	152	1962	Estabelecer normas de política orçamentária
18	153	1962	Reformar legislação sobre cobrança judicial de dívida da União
19	154	1962	Decretar lei sobre plano de aplicação de recursos provenientes das LTN
20	155	1962	Legislar sobre controle monetário
21	156	1962	Decretar lei sobre emissão de títulos
22	157	1962	Decretar lei sobre o direito de greve

Boa parte dos pedidos acima referidos não prosperou. Muitas razões concorreram para que isso ocorresse: proximidade das eleições legislativas e consequente esvaziamento do Congresso, similaridade entre alguns pedidos de delegação e projetos de lei em estado avançado de tramitação, resistência em aumentar o raio de ação do Executivo e temor de ajudar a estabilizar o governo com a aprovação de alguns pedidos. Exemplo claro nesse sentido é o PDL 156, que delegava poderes à União para elaborar lei autorizando a emissão de títulos até Cr\$ 200 bilhões com o intuito de promover o desenvolvimento e estabilizar o comércio exterior, e que sofreu oposição cega por parte dos líderes udenistas conservadores¹³⁵. A falta de continuidade da ação governamental também concorreu para que poucos pedidos fossem aprovados, uma vez que, após a renúncia do Gabinete, havia ainda alguns pedidos que poderiam ser aprovados, mas que, por questões regimentais, saíram da ordem do dia.

¹³⁵ Ver capítulo 2.

Mesmo assim, foram aprovadas algumas importantes delegações de poderes, especialmente as referentes à intervenção no domínio econômico e à criação de ministérios extraordinários. Essas delegações de poderes deram origem às seguintes leis delegadas¹³⁶:

Tabela 4.2- Principais leis delegadas aprovadas durante o governo João Goulart

Numeração do Trabalho	Ano	Número	Assunto
1	1962	1	Cria dois ministérios extraordinários
2	1962	2	Reformulação da política de preços mínimos entre outras disposições
3	1962	4 e 5	Tratam da criação e da regulação do funcionamento da SUNAB e sobre a intervenção governamental em domínio econômico
4	1962	6 e 7	Criam a Companhia Brasileira de Abastecimento e a Companhia Brasileira de Alimentação
5	1962	8	Criação do Fundo Agropecuário
6	1962	9	Nova organização do Ministério da Agricultura
7	1962	11	Criação da Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA)

Deve ser mencionado que algumas das instituições criadas por essas leis ocupariam lugar central na elaboração/execução da política econômica de Jango. Foi o Ministro do Planejamento, Celso Furtado, quem formulou o Plano Trienal, que seria posto em prática no ano seguinte. Ademais, o decreto emitido em 1964 que tornava expropriável propriedades beneficiadas por obras públicas foi elaborado pela SUPRA.

Alguns dos temas que constavam nos pedidos de delegação de poderes feitos pelo Conselho de Ministros foram, nesse período, regulados por leis que tramitavam há algum tempo no Congresso Nacional. De caráter nacionalista, foram aprovadas as Leis 4117 e 4118. A primeira instituía o Código Brasileiro de Telecomunicações. Além de estabelecer a obrigatoriedade do controle nacional das empresas de radiodifusão, esse diploma legal previa a criação de uma estatal para atuar no setor, a Embratel. Já a segunda estabelecia uma política de energia nuclear soberanista e que previa forte intervenção estatal no setor.

¹³⁶ Essas leis seriam emitidas já no Gabinete seguinte. Para uma lista das principais leis econômicas e sociais aprovadas, ver anexo 1. Constam também, nesse anexo, os principais projetos de leis enviados pelo Executivo e não aprovados, os principais decretos do Executivo e as Instruções da SUMOC do período.

Foram também aprovadas leis de caráter social. Apesar das resistências dos setores patronais e da equipe econômica, que temia os efeitos inflacionários da medida, a Lei 4.090, criando o 13º. salário aos trabalhadores da iniciativa privada, foi definitivamente aprovada graças à mobilização dos sindicatos e dos setores reformistas no Congresso. Bem mais moderada, a Lei 4.132, que dispunha sobre a desapropriação por interesse social, também entrou em vigor. Embora tal instrumento não servisse para a implementação da reforma agrária em larga escala, já que não podia suprimir o dispositivo constitucional que exigia indenização prévia e em dinheiro, ela foi utilizada, ainda no governo Goulart, para desapropriar algumas propriedades onde o conflito social era eminente¹³⁷.

As duas últimas leis aprovadas durante o Gabinete Brochado da Rocha estavam associadas a antigas bandeiras reformistas: a lei que regulava o combate ao abuso do poder econômico e a que dispunha sobre as remessas de lucros. A maneira distinta como se deu a aprovação dessas duas matérias indica os limites e constrangimentos da estratégia reformista radical. Como afirmado anteriormente, o projeto antitruste, embora tratasse de uma matéria controversa, era bastante moderado, sendo, inclusive, apoiado pelo Gabinete Tancredo Neves. Apesar da resistência de setores nacionalistas mais radicais por um lado e de parlamentares ligados ao setor industrial por outro, o projeto fora aprovado na Câmara dos Deputados no final de 1961. No Senado, durante a sua apreciação, o projeto não sofreu nenhuma modificação, tendo seguido para o veto presidencial¹³⁸.

A tramitação do projeto que regulava a lei de remessa de lucros foi bem mais tortuosa e tumultuada¹³⁹. Na Câmara dos Deputados, como afirmado, prevalecera a visão dos deputados mais radicais, ligados à Frente Parlamentar Nacionalista. Fora o substitutivo apresentado pelo deputado Celso Brant ao projeto enviado por Jânio Quadros que foi aprovado. A forma como se dera a aprovação do projeto nessa Casa Legislativa já demonstra as divisões que o assunto provocava. Embora o PTB tenha votado pela aprovação da proposta, PSD e UDN dividiram-se. Os senadores, no entanto, reverteram os dispositivos mais radicais, isto é, aqueles que efetivamente impunham o conceito de “nacionalização dos lucros”. De volta à Câmara dos Deputados, o projeto foi examinado

¹³⁷ Ver a este respeito, depoimento de João Pinheiro Neto, chefe da SUPRA, aos pesquisadores do CPDOC/FGV.

¹³⁸ Goulart vetou parcialmente o projeto; esses vetos; contudo, referiam-se a matérias periféricas da lei. Parte desses vetos foi, inclusive, derrubado pelo Congresso Nacional.

¹³⁹ Uma ótima análise sobre esse processo pode ser encontrada em Gennari (1997), principalmente capítulo 2.

pela CCJ, que considerou as mudanças realizadas pelos senadores inconstitucionais, o que significava que a lei seria aprovada tal como decidira a Câmara em novembro de 1961.

As pressões dos setores contrários à lei - equipe econômica, investidores estrangeiros, políticos conservadores e Embaixada dos Estados Unidos - voltaram-se, então, para João Goulart. Exigiam que o presidente vetasse os artigos mais radicais da lei, utilizando-se para isso de diversos instrumentos de pressão. Walter Sales, por exemplo, ameaçou se demitir do Ministério da Fazenda caso Jango a sancionasse. Sem querer entrar em confronto direto com os Estados Unidos, buscando forjar um instrumento de negociação com esse país para ajudar o Brasil na estabilização de seu balanço de pagamentos¹⁴⁰ e evitando contrariar os setores mais radicais da esquerda, que o apoiavam na tentativa de antecipar o plebiscito, Jango sancionou tacitamente a lei e deixou sua promulgação a cargo do presidente do Senado. Apesar das críticas de setores da esquerda que queriam uma postura mais pró-ativa de Jango, os efeitos práticos de sua decisão, eram os mesmos de que se ele tivesse tomado uma atitude mais “firme”¹⁴¹.

Percebe-se, portanto, que o Gabinete Brochado da Rocha é um período no qual ficam claras as possibilidades e limites do avanço da estratégia reformista. As possibilidades podem ser verificadas na aprovação de diversos diplomas legais de caráter nacionalista, como a leis que dispunham sobre telecomunicação e sobre energia nuclear. Por sua vez, os limites são evidenciados pela recusa do Congresso em colaborar com o Executivo em temas “normais”, como o mencionado PDL sobre títulos públicos, quando estão sendo discutidos projetos considerados mais polêmicos, como a criação da gratificação de natal, a antecipação do plebiscito ou a lei de remessas de lucro.

O sucesso na aprovação dessa última lei, aliás, independente de seu mérito¹⁴², demonstra, paradoxalmente, o extremo constrangimento em se adotar naquela conjuntura

¹⁴⁰ Bandeira (1983, p. 108)

¹⁴¹ A sanção tácita a um projeto de lei se dá quando o Presidente não a veta no prazo estipulado para tal. Seu efeito é o mesmo da sanção explícita. Uma lei pode ser promulgada pelo Presidente; contudo, caso o Presidente não o faça no prazo estipulado, ela deve ser, obrigatoriamente, promulgada pelo Presidente do Senado. Percebe-se, dessa forma, porque os efeitos práticos da atitude de Jango eram os mesmos de que se ele adotasse uma postura mais ativa.

¹⁴² Além de impor o conceito de nacionalização dos lucros excessivos, a Lei 4131 aumentava o controle do governo sobre as contas externas, principalmente sobre os fluxos financeiros. Em caso de crise no balanço de pagamentos, havia um dispositivo que possibilitava ao governo dificultar ainda mais a saída de capitais por tempo indeterminado. Por fim, a lei controlava os recursos de brasileiros aplicados no exterior. Consideramos que a imposição desses controles é positiva, mas que na conjuntura política e econômica em que foram

uma estratégia radical. Institucionalmente, a lei provocava o afastamento de possíveis aliados do governo João Goulart; no campo das relações exteriores, fazia aumentar a animosidade dos Estados Unidos com o governo brasileiro; e economicamente, intensificava a fuga de capitais num momento em que o estrangulamento externo aumentava consideravelmente. Talvez, tenha sido por isso que importantes economistas nacionalistas manifestaram-se contrariamente à lei¹⁴³.

5-Nova conciliação: antecipação do plebiscito e reaproximação com o PSD

Diante das resistências verificadas tanto para aprofundar a agenda reformista como para se antecipar o plebiscito, Goulart se rearticula com o PSD, principalmente com os setores mais próximos de JK. Como resultado dessa nova coalizão, a emenda Oliveira Britto, que previa diminuição por seis meses o *quorum* necessário para reformar determinados trechos da Constituição, entre eles os referentes ao Ato Adicional e à Ordem Econômica e Social, é derrotada na Câmara. Logo depois, é aprovada a Lei Complementar 2, que continha emenda de Benedito Valadares antecipando o plebiscito para 6 de janeiro. Para se precaver de uma eventual radicalização de Jango, tal lei continha disposição que determinava a regulamentação do resultado da consulta popular pelo Congresso por meio de emenda constitucional.

Normalmente são apontados como os grandes vencedores dessa rearticulação Jango, os setores moderados do PTB e os pessedistas favoráveis ao retorno do presidencialismo. Os perdedores, por sua vez, seriam os conservadores da UDN, os pessedistas defensores do parlamentarismo (representados pelo presidente do partido, Amaral Peixoto) e os setores reformistas mais radicais. Quanto a esses últimos deve ser lembrado que, apesar de muitos¹⁴⁴, por defenderem a manutenção da estratégia radical, terem reclamado da ação de Jango na ocasião, parte desses setores radicais, como bem mostra a atuação compacta do PTB no evento, apoiaram Jango, uma vez que sabiam: das dificuldades para aprovação

aprovados tenderam a intensificar as restrições políticas e econômicas à política econômica do governo Goulart.

¹⁴³ Celso Furtado foi contra os excessos da lei (SOLA, 1982, p. 333). Caio Prado Jr, por outro lado, manifestou-se a favor.

¹⁴⁴ Por exemplo, Celso Brant (FIGUEIRED, 1993) e Adalgisa Nery (Santos, 1978, p. 239).

dessa emenda, que a aprovação de tal diploma legal não trazia garantias quanto ao retorno do presidencialismo e que a redução do *quorum* prevista em tal emenda não era significativa¹⁴⁵.

O próprio Brochado da Rocha declara na Câmara que “para mim, a emenda não dá solução adequada e idônea para consulta plebiscitária sobre a forma de governo (ANAI, 13/09/1962, p. 209).” E Sérgio Magalhães, indiscutível representante dos setores radicais do PTB, posicionou-se contrário à emenda, argumentando que “não quis o PTB cair nesse “conto da reforma de base” traída por um hipotético plebiscito que, com grande probabilidade, poderia ser um referendun a um ato que viesse apenas estruturar ou mesmo reduzir os poderes do atual Presidente da República” (ANAI, 14/09/1962, p. 334). Nesse sentido, parece que a emenda Oliveira Britto era muito mais uma manobra apoiada pelos conservadores da UDN e pelos pessedistas favoráveis ao parlamentarismo para protelar o plebiscito.

A mesma lei complementar que antecipou o plebiscito autorizou Goulart a constituir um Conselho de Ministros sem a prévia anuência do Legislativo. Hermes Lima foi indicado para Primeiro Ministro e, prontamente, organizou um novo Gabinete. Destacou-se, nesse momento, a criação do Ministério Extraordinário do Planejamento, a cargo do economista Celso Furtado, que seria o responsável pela elaboração do plano de governo para os três anos restantes de mandato de Goulart. Chamaram a atenção também as dificuldades que enfrentou Hermes Lima para que o Congresso aprovasse os nomes por ele indicado: quase três meses separaram a nomeação do ministério e sua aceitação pelo Parlamento. Contribuíram para essa demora não só as permanentes tensões políticas, mas também a realização das eleições em outubro e o fato de muito dos parlamentares estarem em final de mandato.

Nessas eleições, mesmo com a tentativa norte-americana de influenciar o processo eleitoral, verificou-se um avanço considerável do PTB na Câmara dos Deputados, que passou a rivalizar com o PSD o título de maior bancada nessa Casa Legislativa. Nas outras esferas (Senado e governos estaduais), no entanto, não se pode dizer que houve crescimento substancial. Assim, não obstante o crescimento verificado desde 1946, as forças de

¹⁴⁵ A emenda Oliveira Britto previa que durante seis meses o *quorum* para alterar determinadas partes da Constituição fosse reduzido para maioria absoluta. Na verdade, a Constituição de 46 já previa tal *quorum* desde que a votação fosse feita em dois turnos.

esquerdas ainda estavam longe de possuir a maioria dos recursos políticos nacionais¹⁴⁶. Isso continua válido mesmo após o resultado do plebiscito, que restabeleceu o presidencialismo por ampla margem, uma vez que, dado o poder do Legislativo, o presidente se via obrigado a realizar uma série de alianças não só para passar leis fundamentais, mas também para cuidar da administração cotidiana do Estado.

5.1-A flexibilização da política econômica e a suspensão das iniciativas reformistas¹⁴⁷

Os analistas geralmente afirmam que a política econômica implementada por Miguel Calmon significou o abandono do combate à inflação. Melo, Bastos e Araújo (2005) usam exatamente esse termo para classificar o período em que o banqueiro e deputado pelo PSD esteve à frente do Ministério da Fazenda. Abreu (1990, p. 205), por sua vez, sublinha a perda de controle sobre as contas do governo e ainda destaca que a expansão dos meios de pagamentos foi bem maior em dezembro do que nos meses anteriores. É, no entanto, Fonseca (2004) quem melhor caracteriza a política do período. Para o economista (2004, p. 604), o novo gabinete era resultado de uma guinada à esquerda do governo, tendo, nesse período, a ênfase nas reformas de base aumentado consideravelmente. No campo econômico, a deterioração das contas públicas e o agravamento da crise cambial seriam evidências adicionais de que o governo chegou a uma fase de abandono da opção antiinflacionária, firmando a opção pelo crescimento do produto e do emprego, mesmo sem ter alcançado a estabilidade (FONSECA, 2004, pp. 592-606).

Uma análise mais profunda do período, no entanto, não permite concluir que houve um abandono da opção antiinflacionária. Na verdade, tal idéia está baseada em uma interpretação parcial da gestão de Calmon. Interpretação que não leva em conta adequadamente os discursos dos gestores, o próprio processo político que resultou na ascensão de Hermes Lima ao cargo de Primeiro Ministro, o manejo dos instrumentos de

¹⁴⁶ Ver capítulo 2.

¹⁴⁷ No caso do Gabinete Hermes Lima, não faz sentido estudar a estratégia e a implementação da política econômica do Executivo separadamente, uma vez que o programa de governo foi apresentado ao parlamento dois meses depois da constituição do Conselho de Ministros e também porque o próprio Executivo tinha consciência de sua transitoriedade. O próprio Hermes Lima afirmou que “eu como meus eminentes colegas tivemos desde logo em vista que ele (o Conselho) teria pouca duração.”

política econômica, as tendências de longo prazo da economia brasileira e os projetos de leis discutidos no Congresso Nacional.

Diferentemente do que afirma Fonseca (2004, p. 605), não é possível depreender dos discursos das autoridades que a credibilidade não dependia mais da política de estabilização. Na realidade, Hermes Lima continuou com um discurso bastante forte. Quando apresentava seu “programa de governo” à Câmara dos Deputados, afirmou:

A situação, entretanto, estava a exigir certas medidas para não permitir que as dificuldades existentes nos conduzissem a uma inflação aberta. Essas medidas foram desde as que determinavam a economia possível nas contas públicas até um rigor maior no mercado de câmbio e de distribuição de crédito. Mas era necessário também provar as necessidades de investimentos públicos essenciais (DC, 06/12/1962, p. 6957).

No mesmo discurso, ainda voltou ao assunto:

A Câmara sabe que a inflação, o déficit orçamentário da balança de pagamentos, a superprodução em alguns setores, a deficiência em outros setores, tudo isso vem acontecendo no país há já muito tempo. Mas a gravidade da situação atual decorre do fato de que os desequilíbrios se tornarem tão agudos, que não é mais possível o uso de soluções paliativas ou protelatórias (DC, 06/12/1962, p. 6958).

Tampouco é possível concordar que a ascensão do Gabinete Hermes Lima resultou de uma guinada à esquerda de Goulart. Como mencionado anteriormente, o novo Conselho de Ministros foi fruto de um compromisso de Goulart, e do PTB, com o PSD, que permitiu antecipar o plebiscito para janeiro de 1963. Também não foi verificada no período nenhuma intensificação do discurso reformista. Uma simples comparação entre os discursos de Brochado da Rocha e de Hermes Lima seria suficiente para demonstrar isso. Há, no entanto, outras evidências no mesmo sentido. Durante o Gabinete Hermes Lima, não houve nenhuma iniciativa do Executivo referente às bandeiras nacionalistas; não houve também a aprovação pelo Congresso Nacional de nenhum diploma legal referente a esses temas.

Não é possível, dessa forma, estabelecer uma relação entre radicalização política e abandono da opção antiinflacionária, como sugere Fonseca (2004). Isto porque a moderação caracterizou o Gabinete Hermes Lima e a radicalização se deu concomitantemente à relativa manutenção de políticas antiinflacionárias durante o Gabinete Brochado da Rocha.

Apontada por muitos autores como símbolo do abandono da opção antiinflacionária da política econômica conduzida por Miguel Calmon, a gestão dos instrumentos tradicionais macroeconômicos não permite, de nenhuma forma, conclusões definitivas nessa direção. O aumento do déficit fiscal, observado principalmente em dezembro, mais do que uma política deliberada dos gestores econômicos, era resultado da própria dinâmica sazonal dos gastos públicos no Brasil. Dados do Boletim da SUMOC (1962, março, p. 17) demonstram que os meses de dezembro de 1960 e de 1961 apresentaram padrão semelhante ao de 1962. Além disso, os próprios dados apresentados por Fonseca (2004, p. 601) indicam que o déficit deflacionado de dezembro de 1961, época em que políticas de estabilização estavam sendo implementadas, foi maior do que o déficit de dezembro de 1962, período em que, segundo o autor, houve a adoção de políticas pró-crescimento.

Ainda em relação à questão fiscal, deve ser ressaltado que houve um esforço das autoridades econômicas para financiar o déficit sem recorrer à emissão de moeda, sempre vista como uma das principais causas da inflação. A Instrução 233 da SUMOC, por exemplo, permitiu aos importadores adquirirem Letras do Tesouro Nacional ao invés de efetuarem o depósito prévio junto ao Bando do Brasil. Embora os juros pago por essas letras fossem irrisórios perto da inflação anual, elas chegaram a financiar 8% do déficit de caixa do Tesouro¹⁴⁸.

Não parou por aí a preocupação do Executivo com o déficit fiscal. Em novembro, foram aprovadas algumas leis que permitiram a majoração do imposto de renda e do imposto sobre o consumo e a recuperação do Fundo Federal de Eletrificação. Embora bem mais tímida que a reforma proposta pelo Gabinete Tancredo Neves, esse aumento de impostos teve efeito já para 1963 e, segundo dados do Boletim da SUMOC (1964, março, p. 12), foram os responsáveis pelo incremento da carga tributária.

Quanto à questão cambial, embora a taxa de câmbio tenha ficado congelada a partir de outubro de 1962, não se pode associar a crise cambial à evolução da taxa de câmbio. Em primeiro lugar, a desvalorização realizada até setembro garantiu que a taxa de câmbio refletisse a evolução dos preços internos de todo o ano de 1962. Outros fatores, tais como a deterioração dos termos de troca e fuga de capitais em função da incerteza política, foram bem mais importantes para determinar a piora no balanço de pagamentos. Ademais, o

¹⁴⁸ A este respeito, ver Sochaczewski (1980, p. 183).

“congelamento” da taxa de câmbio não foi uma política praticada apenas por Calmon. Deve ser lembrado que, nos primeiros meses do ano, Sales também evitou desvalorizar o câmbio.

Por fim, o posicionamento das autoridades econômicas em relação à política salarial mostra um claro compromisso com o controle da inflação. Segundo Hermes Lima (DC, 06/12/1962, p. 6959), “Quanto ao Ministério do Trabalho posso informar que os estudos para a decretação do novo salário mínimo foram feitos com a preocupação de que a elevação do salário não superasse o aumento do custo de vida.” De fato, o aumento de 56,25%, concedido em janeiro de 1963, apenas cobria a inflação.

Pode-se concluir, desse modo, que não houve um abandono da opção antiinflacionária e adoção de políticas somente preocupadas com o crescimento durante o período em que Miguel Calmon esteve à frente do Ministério da Fazenda. Parece mais adequado entender que houve uma relativa flexibilização da política econômica, em parte decorrência das próprias características sazonais da economia brasileira e em parte resultado das decisões dos gestores, cujo principal objetivo era evitar os efeitos políticos e econômicos adversos de uma política excessivamente rígida num contexto pré-eleitoral.

Tal estratégia, no entanto, não deixava de estar sujeita a inúmeros constrangimentos políticos e econômicos. No campo político interno, por exemplo, os setores mais à esquerda do espectro político não aceitavam uma estratégia de conciliação e reformas puramente instrumentais, voltadas apenas para garantir a governabilidade. Sérgio Magalhães criticou duramente o aumento de impostos:

O recente aumento de impostos de consumo e de renda irá trazer novo impulso à inflação brasileira, e, em consequência, novo aumento do custo de vida. E isso por um motivo muito simples: apesar das novas advertências, os legisladores e homens públicos do Brasil continuam a supor que os preços sobem por causa das emissões que resultam dos déficits públicos, quando o que se dá é precisamente o contrário: a subida de preços provocada pelos grupos econômicos e pelos trustes internacionais que operam no país é que motiva o desequilíbrio, não só do orçamento da União, mas dos orçamentos estaduais, dos orçamentos familiares, e redonda nas emissões de papel moeda (ANAIS, 29/11/1962, p. 573).

Ademais, num contexto de fortes desequilíbrios externos, que tenderiam a aumentar caso o cenário de crescimento realmente se verificasse, um eventual veto financeiro do governo dos Estados Unidos, defensor de políticas mais duras de combate à inflação, poderia inviabilizar tal estratégia. Aliás, vale à pena voltar a analisar se e como as relações

entre Brasil e Estados Unidos estavam contribuindo para a estabilização de nossa economia.

5.2- A política externa norte-americana após a queda do Gabinete Tancredo Neves: anticomunismo, aumento das desconfianças e início da intervenção nos assuntos internos

Apesar dos bons resultados da viagem de Jango aos Estados Unidos, as relações bilaterais não puderam melhorar significativamente, uma vez que tanto a situação política interna como a política externa brasileira continuavam a desagradar as autoridades dos Estados Unidos. A campanha pela antecipação do plebiscito, a crise do parlamentarismo, a aprovação da Lei de Remessas de Lucros e a ausência de solução definitiva para a indenização das empresas nacionalizadas eram alguns dos pontos que tencionavam a relação. Símbolo desse impasse foi a visita de Kennedy ao Brasil: inicialmente planejada para julho de 1962, foi adiada sucessivas vezes até que a tragédia de Dallas iria abortá-la definitivamente (CAMPOS, 1994, p. 489).

Em outubro de 1962, a questão cubana iria opor novamente Brasil e Estados Unidos. A instalação de bases para lançamento de mísseis soviéticos na ilha levaria os Estados Unidos a decretarem o bloqueio naval contra esse país e ameaçá-lo de invasão. Uma vez mais, apesar das pressões norte-americanas, o Brasil manteve uma atitude moderada em que criticava a instalação das bases, mas defendia o direito de autodeterminação dos povos e, conseqüentemente, rechaçava qualquer intervenção armada na ilha. Tal posição foi sustentada tanto em uma carta de Jango a Kennedy¹⁴⁹ como na OEA, onde o Brasil apoiou o bloqueio, porém se absteve em relação à autorização do pleno emprego da força armada. Embora a posição brasileira tenha se caracterizado pela autonomia, ela não foi bem recebida por setores da direita e da esquerda do país (CAMPOS, 1994, p. 497) (BANDEIRA, 1983, p. 80). Tal fato parece associado ao próprio ambiente político brasileiro, cada vez mais polarizado.

Antes desse episódio, talvez pela mencionada preocupação das autoridades norte-americanas com o desenrolar da conjuntura política brasileira, passou o governo desse país a se intrometer cada vez mais nos assuntos internos do Brasil. Nas eleições de outubro,

¹⁴⁹ Kennedy enviara carta a Goulart na qual pedia apoio brasileiro às posições norte-americanas, inclusive ao recurso da força armada.

tanto companhias norte-americanas como o próprio governo norte-americano financiaram, por meio de diversos arranjos, candidatos identificados com o ideário conservador. Já na época, o assunto repercutiu e foi criada uma CPI para analisar o funcionamento de algumas entidades, como o IBAD. Tal CPI, não obstante controlada por parlamentares ligados a essa instituição, chegou a importantes conclusões, como a de que a origem de parte do dinheiro movimentado pelo IBAD era estrangeira. O funcionamento do IBAD foi posteriormente suspenso e o governo brasileiro, apesar da certeza do envolvimento da CIA, só não foi mais fundo na questão para não deteriorar ainda mais as relações com os Estados Unidos (BANDERIA, 1983, p. 72).

Esse crescente envolvimento do governo dos Estados Unidos nos negócios internos brasileiros foi também captado por Fico:

Foi no contexto da campanha para as eleições parlamentares de 1962 que a intervenção norte-americana no processo político intensificou-se, ultrapassando, em muito, os níveis “normais” de propaganda ideológica que os Estados Unidos habitualmente faziam em qualquer país, enaltecendo os costumes norte-americanos e defendendo o capitalismo contra o comunismo. O próprio embaixador Lincoln Gordon confessou que foram gastos, pelo menos, US\$ 5 milhões de dólares para financiar a campanha eleitoral dos candidatos favoráveis à política norte-americana e opositores de Goulart. Naturalmente, a autorização para tal intervenção foi dada pelo presidente Kennedy. Gordon se diz arrependido, mas foi esse o início do processo que tornou a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro um ator político plenamente envolvido nos negócios internos brasileiros (FICO, 2008, p. 77).

Outro episódio que explicita esse crescente envolvimento dos Estados Unidos nos assuntos brasileiros se deu com a visita de Robert Kennedy, irmão do Presidente e Secretário de Justiça, a João Goulart em novembro. Os principais objetivos da viagem eram cobrar a execução do entendimento Kennedy-Goulart sobre a nacionalização pacífica das empresas americanas, incentivar a adoção de políticas saneadoras da economia e manifestar a preocupação dos Estados Unidos frente à infiltração comunista no governo e nos sindicatos, salientando, nesse ponto, que tal questão traria problemas para a colaboração norte-americana ao desenvolvimento. Como bem salienta Bandeira (1993, p. 87):

Segundo fonte do Departamento de Estado, ele deixou claro, no encontro, que o Brasil não deveria esperar ajuda maciça dos Estados Unidos, caso não adotasse medidas para combater a inflação e não colaborasse com o Ocidente, ou seja, não tomasse posição contra Cuba. O Governo de Washington, na verdade, utiliza os empréstimos ao Brasil como instrumento de chantagem política, aproveitando-se de suas dificuldades com o balanço de pagamentos (...) (BANDEIRA, 1983, p. 87).

6- Crise política, fatores econômicos de longo prazo, política econômica e resultados observados: 1962

Nesse ano, percebe-se uma clara acentuação dos desequilíbrios fiscais e externos. Contudo, apesar da intensificação desses desequilíbrios e das tendências à desaceleração da economia, foi ainda possível alcançar uma taxa de crescimento razoável e a inflação não se acelerou absurdamente. Vejamos como mais detalhes cada uma dessas variáveis.

O déficit fiscal mais uma vez cresceu, alcançando a cifra de 4,3% do PIB. Essa deterioração das contas públicas explica-se principalmente pela receitas, que cresceram apenas conforme a taxa de inflação anual, significando, mais uma vez, queda da carga tributária, que atingiu 17,8% do PIB. Do lado das despesas, apesar dos planos de contenção e do compromisso no combate à inflação, foi verificada uma política fiscal moderadamente expansionista, que possibilitou um novo aumento dos investimentos da União. Além desse expansionismo fiscal, nota-se um expansionismo monetário com a variação da base monetária sendo maior que o crescimento do PIB nominal.

Houve, por outro lado, sérias iniciativas para dotar o setor público de recursos não inflacionários. Como mencionado, foram importantes nesse sentido a ampliação do limite máximo de Letras do Tesouro Nacional que poderiam circular e a Instrução 233, que incentivou a tomada dessas Letras pelos importadores. O resultado foi que a proporção do déficit financiado por títulos públicos alcançou quase 10% - no ano anterior não alcançara 1%.

Nas contas externas, verificou-se uma piora sensível da balança comercial. Essa piora está associada ao comportamento das exportações: o valor exportado foi aproximadamente US\$ 200 milhões menor do que em 1961. O Boletim da SUMOC explica essa queda como decorrência, da crise política, dos preços internacionais dos produtos brasileiros e da política cambial:

A instabilidade político-social, que foi permanente em 1962, deve ter atuado negativamente sobre as exportações brasileiras e atingido mais profundamente as de café, por se processarem ininterruptamente durante todo o ano, mais sujeitas, portanto por anormalidades que tenham lugar nos serviços relacionados ao seu escoamento para o exterior. Por outro lado, ainda que preliminarmente, já se pode concluir que, para alguns dos principais produtos de exportação do Brasil, não foi favorável a conjuntura internacional de preço, ocorrendo também que as taxas de câmbio permaneceram invariáveis a maior parte do ano, incapazes, portanto, de reproduzir a desvalorização interna do Cruzeiro (BOLETIM SUMOC, MARÇO, 1962 p. 22).

É bem possível que o volume das exportações, principalmente as de café, tenha sido prejudicado pela crise política. Não resta dúvida também que a deterioração dos termos de troca teve um papel fundamental no péssimo resultado da balança comercial do ano, uma vez que esse índice - os termos de troca - variou negativamente mais de 6%. É bastante contestável, no entanto, a idéia de que a taxa de câmbio prejudicou as exportações brasileiras, uma vez que, diferentemente do que consta no Boletim, ela foi reajustada conforme a inflação.¹⁵⁰

A Balança de Serviços mais uma vez teve seu déficit marginalmente reduzido. Por outro lado, a conta de capitais se deteriorou intensamente por causa da desaceleração da economia e também por causa das tensões sociais e da nova política em relação aos capitais estrangeiros. Essa deterioração pode ser percebida não apenas pela diminuição expressiva do saldo como também pela deterioração da composição da conta:

A simples comparação dos saldos não revela em sua plenitude o quanto foram atingidos os ingressos de capitais de longo prazo, justamente aqueles que maior interesse têm para o desenvolvimento do país; em termos de receita, relativamente a 1961, a redução em valor absoluto foi da ordem de US\$ 230 milhões. Os itens mais atingidos foram os investimentos diretos em equipamentos e em dinheiro e os empréstimos em espécie a residentes do país (...). O oposto se verificou com os gastos de amortização de empréstimos e financiamentos e com os ingressos de capitais de curto prazo; as exigências para amortização de 1962 ficaram 23% aquém dos pagamentos da espécie em 1961¹⁵¹ e as entradas de capitais de curto prazo indicam melhora de US\$ 30 milhões sobre as do ano precedente (BOLETIM SUMOC, MARÇO, 1963, p. 25).

Embora os desequilíbrios tenham se intensificado e as políticas fiscais e monetárias tenham sido relativamente expansionistas, a inflação, em 1962, cresceu pouco. O IGP-DI/FGV saiu de 47,8% para 51,7%, e o IPC/FGV (RJ) passou de 43,15% para 55,14%. A ausência de grandes choques de custos durante o ano parece explicar esses resultados, um tanto paradoxal para os economistas ortodoxos, Não ocorreram desvalorizações bruscas

¹⁵⁰ Pode-se argumentar, como faz Sochaczewski (1980, p. 185), que a queda nas exportações se deu não pela falta de reajustes do câmbio, mas pela lentidão com que ele foi reajustado. No entanto, percebe-se, durante o ano, que não só se demorou para reajustar o câmbio (até maio) como também foram antecipadas desvalorizações (a partir de agosto/setembro). Ademais, tal argumentação supõe uma sensibilidade enorme entre a taxa de câmbio e as exportações, o que não parece o caso.

¹⁵¹ A queda na exigência das amortizações, resultado das negociações do ano anterior e da viagem de Jango aos Estados Unidos, mais do que mostrar uma melhora na conta capital indica uma piora, uma vez que se deu conjuntamente uma deterioração do saldo.

nem aumento do salário mínimo¹⁵². O crescimento, em função das tendências à desaceleração da economia, caiu pela metade - 5,2%. Talvez, a desaceleração fosse ainda mais forte caso as políticas fiscais e monetárias, apesar da busca pela estabilização, não tivessem sido relativamente expansionistas.

7-Restauração do presidencialismo: a tentativa de conciliação sob a liderança do PTB

Apesar de as eleições de outubro e de o plebiscito terem significado aumento dos recursos políticos para os setores reformistas, Jango sabia que necessitava de uma ampla e moderada base de apoio para estabilizar a economia e para levar a cabo seu programa de reformas. Assim, após a restauração do parlamentarismo também aprovada pelo Congresso¹⁵³, buscou montar um ministério conciliador. Destaca-se a presença de nomes ligados aos setores mais radicais do PTB, como Almino Afonso no Ministério do Trabalho, junto de nomes mais moderados, como Dantas e Furtado na Fazenda e no Planejamento respectivamente, até nomes mais conservadores do PSD, como Amaral Peixoto no Ministério da Reforma Administrativa¹⁵⁴.

Com o retorno ao presidencialismo, iniciou-se a execução do Plano Trienal. O Plano buscava conciliar a manutenção do crescimento com a estabilização dos preços. Incluía, por isso, algumas medidas de caráter ortodoxo, que tendiam a despertar grande oposição. Foi o que efetivamente aconteceu. Conforme demonstra Figueiredo (1987), as organizações trabalhistas, como a CGT, combateram o Plano, acusando-o de ser uma tentativa de fazer uma política conciliatória com os setores mais conservadores da sociedade brasileira e com o imperialismo. As organizações industriais, que, na maioria dos casos, apoiaram o Plano num primeiro momento, foram retirando esse suporte, pois demandavam a flexibilização do crédito e o controle dos salários. As resistências às medidas ortodoxas, normais em qualquer contexto, foram impulsionadas pela radicalização política do período. Exemplos

¹⁵² Os aumentos do salário mínimo ocorreram no final de 1961 e no começo de 1962.

¹⁵³ Nessas votações, o apoio à restauração do presidencialismo foi considerável.

¹⁵⁴ A ausência de nomes ligados a UDN pode ser interpretada como um indício de deterioração das relações entre a UDN e o governo; contudo, deve ser lembrado que, durante o governo Vargas, quando havia ministros udenistas, a oposição desse partido foi bem mais radical que, durante o governo JK, quando o ministério não tinha membros desse partido. De qualquer forma, a relação entre Jango e os setores conservadores da UDN, majoritários, era cada vez pior, estando esses setores cada vez mais comprometidos com o golpismo.

disso foram o caso AMFORP e o reajuste do salário do funcionalismo público, que serão analisados posteriormente.

O fato de a agenda reformista não estar avançando da maneira desejada também foi outra fonte de desgaste para o governo. O projeto de reforma agrária mais próximo dos anseios governistas não prosperou na Câmara dos Deputados, sendo derrotado na Comissão Especial de Reforma Agrária. Mesmo assim, deve ser ressaltado que pelo menos uma parte da agenda reformista avançou consideravelmente, como bem demonstra a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural.

De qualquer forma, o impasse no Legislativo era crescente. Sola (1982, p. 359) descreve bem a situação prevalecente em meados do ano:

In contrast, the majority congressional bloc formally committed to support the initiatives of the executive was in disarray, with the apathy of the PSD reflecting the reciprocal mistrust of the two parties created by Vargas. Tancredo Neves, the government leader in the Chamber, was unable to gain the support of his own party members, even those of his home state, for the most innocuous measures. In the Senate the blocking of official policies was even more notorious. Moura Andrade was a representative of the conservative wing of the PSD, and was ill disposed to Goulart and Almino, as they had denied him the premiership of the second parliamentary cabinet in the previous year. Even after the ceiling on civil service pay was raised to 70 per cent, the obstructionism of the Senate was to continue into July, and thus prolong the crisis.

Antes de analisar a nova tentativa de Jango para superar esse impasse, vejamos, mais detalhadamente, como se chegou a ele.

7.1-A estratégia econômica: estabilização e reformas

Lançado em dezembro de 1962, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social seria o programa de governo apresentado por Jango antes do plebiscito. Nesse documento, claramente se define a estratégia de estabilização e reformas. É interessante analisar também a Mensagem ao Congresso Nacional, enviada no início de 1963, para verificar se Jango ainda estava comprometido com o esquema de estabilização proposto no Plano e para observar qual era a estratégia política para implementar as reformas e as políticas de estabilização.

Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: estabilização e reformas

Os principais objetivos da política de desenvolvimento planejada eram:

- Assegurar um crescimento de 7% ao ano;
- Reduzir gradualmente a inflação, cortando-a pela metade em 1963 (25%) até chegar ao patamar de 10% em 1965.
- Criar condições para uma melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento, garantindo que os salários não só sejam reajustados conforme os aumentos do custo de vida, mas incorporem também os ganhos de produtividade;
- Intensificar a ação estatal em diversas áreas, tais como: educação, pesquisa científica e saúde pública;
- Diminuir as desigualdades regionais;
- Eliminar os entraves de ordem institucional à modernização produtiva em alguns setores, em especial o setor agrícola;
- Buscar o refinanciamento da dívida externa, sem agravar a posição devedora do país no próximo triênio;
- Assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua esfera de ação.

Não havia propriamente uma rígida hierarquia entre as metas de crescimento e inflação. Embora fosse reconhecido que o caráter anti-social do desenvolvimento recente do país e as desigualdades regionais eram, em grande medida, resultados do aumento dos preços, os formuladores do Plano Trienal defendiam que “o declínio da taxa de crescimento seria, do ponto de vista social, bem mais negativo do que o atual desenvolvimento com todas as suas deficiências.” (PLANO TRIENAL, 1962, p. 18).

Assim, ao mesmo tempo em que se preocupava com erupção de um processo hiperinflacionário, os *policy makers* se recusavam a combater a inflação por meio de um tratamento de choque (PLANO TRIENAL, 1962, pp. 10-18). Contudo, uma pequena prioridade se dava à política antiinflacionária, pois se considerava que as taxas de crescimento obtidas nos anos anteriores eram satisfatórias. Nesse sentido, o objetivo do Plano era “planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade.” (PLANO TRIENAL, 1962, p. 18).

As causas da inflação estavam associadas a dois desequilíbrios: o externo e o fiscal. Em relação ao primeiro, deve-se mencionar que, além da necessidade de constantes mudanças na composição da oferta interna em função da estagnação da capacidade de importar, a transferência de recursos aos setores exportadores acabou por reduzir as rendas do Estado. Sobre esse processo, desenvolve o Plano:

Possivelmente aquela transferência terá sido a causa principal da recuperação, ainda que moderada, do *quantum* das exportações, mas foi feita, em boa parte, com o sacrifício do setor fiscal, pois as diferenças de câmbio chegaram a ser importante fontes de recurso para o Tesouro e foram eliminadas sem nenhuma medida compensatória (PLANO TRIENAL, 1962, p. 38).

Os desequilíbrios fiscais, por seu turno, apesar do crescimento dos subsídios às empresas marítimas e ferroviárias, eram resultados principalmente do aumento dos investimentos públicos sem a constituição de um esquema alternativo de financiamento. Na verdade, o que ocorreu foi justamente o contrário: o governo perdia os recursos decorrentes dos leilões cambiais enquanto aumentava sua intervenção na economia. (PLANO TRIENAL, 1962, p. 42).

Para a correção dos desequilíbrios, o Plano basicamente definia como deveria ser o comportamento da política fiscal e monetária. A carga tributária, principalmente sobre os setores mais ricos, deveria ser aumentada. Haveria também redução de despesas, principalmente daquelas relacionadas aos subsídios de alguns produtos, como trigo e petróleo. Ademais, as tarifas de alguns serviços públicos deveriam ser reajustadas. Para o financiamento do déficit, o setor público recorreria tanto à colocação de títulos no mercado de capitais como a mobilização de recursos monetários por meio dos depósitos prévios de importação ou dos depósitos obrigatórios dos bancos à ordem da SUMOC.

Em termos monetários, esperava-se que a despesa efetiva, caso não houvesse nenhum corte no orçamento, chegasse a Cr\$ 1.512,2¹⁵⁵, o que representaria um déficit de Cr\$ 774,9, uma vez que a receita orçada foi de Cr\$ 737,3. Propunha-se, desse modo, um grande corte de despesas que diminuiria o déficit para Cr\$ 300. Esperava-se que grande parte desse déficit fosse financiada por meios não inflacionários (PLANO TRIENAL, 1962, p. 59). Apesar do corte de gastos, almejava-se preservar os investimentos públicos.

¹⁵⁵ Todos os valores em bilhões.

O objetivo das políticas monetárias e creditícias, por sua vez, era reduzir o ritmo da inflação sem atrapalhar a formação bruta de capital fixo do setor privado e público. Para isso, previa-se uma expansão de 34% dos meios de pagamento, que representava a expansão prevista para o PIB real (7%) somada ao crescimento da inflação (25%). Dessa forma, esperava-se que essa política tivesse impacto neutro na economia¹⁵⁶ (PLANO TRIENAL, 1962, p. 61).

Em relação às contas externas do país, salientava o Plano que os níveis de crescimento previsto dependiam da entrada de capitais e também do refinanciamento de dívidas. Caso isso não fosse possível, o crescimento de 7% ao ano estaria seriamente ameaçado (PLANO TRIENAL, 1962, p. 11). Reconhecia-se que a situação delicada do balanço de pagamentos do país era resultado tanto da deterioração dos termos de troca como do acúmulo de compromissos financeiros de curto e médio prazo. Apesar do primeiro fenômeno, era previsto que o saldo da balança comercial fosse suficiente para pagar as importações de bens e serviços não-fatores. Dessa forma, a entrada de novos capitais e a renegociação de dívidas estariam relacionadas apenas ao pagamento dos compromissos financeiros do país. Assim, a previsão era de que os déficits no balanço de pagamentos seriam decrescentes e a posição devedora do Brasil aumentaria apenas levemente em comparação a 1962 (PLANO TRIENAL, 1962, pp. 66-68).

Além do comportamento dos principais mercados absorvedores dos produtos brasileiros, tais previsões estavam baseadas em como iria ser administrada a taxa de câmbio. Defendia-se, assim, a manutenção do valor real da taxa de câmbio. Ademais, eram mencionados os controles sobre importações, tais como: as tarifas aduaneiras, a exigência de depósitos prévios compulsórios de 80 por cento para maioria das importações e a existência de fortes controles diretos sobre os produtos da categoria especial. Havia referências à manutenção e, até mesmo, ao fortalecimento desses controles (PLANO TRIENAL, 1962, pp. 78-79).

O Plano não ficava restrito às questões macroeconômicas. Não deixava a correção das desigualdades regionais apenas a cargo da queda da inflação. Seriam mantidos os esforços realizados pela SUDENE no Nordeste, e instituições semelhantes deveriam ser

¹⁵⁶ Ver as declarações de Casemiro Ribeiro ao CPDOC/FGV.

criadas para atuar nas outras regiões atrasadas. No campo educacional e de saúde pública, o Plano suportava financeiramente o maior envolvimento governamental.

Havia, finalmente, breve menção às reformas institucionais. A reforma bancária, que previa a criação do Conselho Monetário, do Banco Central e do Conselho Nacional de Crédito Rural, permitiria, junto da reforma administrativa, racionalizar a ação governamental. Por seu turno, a proposta de reforma agrária, que protegia o arrendatário e tornava desapropriáveis as terras improdutivas por meio de indenização pagas no longo prazo, e de reforma fiscal, que modernizaria a fiscalização, distribuiria melhor o ônus tributário e tornaria o sistema de impostos um instrumento do desenvolvimento econômico, teriam como função principal eliminar os entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção (PLANO TRIENAL, 1962, pp. 189-195).

Mensagem ao Congresso Nacional de 1963: estabilização e reformas

Enviada em meados de março de 1963, a Mensagem contém um tom bastante moderado, apelando à união nacional para combater os problemas que a economia nacional enfrentava. Embora reconhecesse que as primeiras medidas de combate à inflação “tivessem repercussão negativa para as classes populares”, o Presidente (MENSAGEM, 1963, p. 4), demonstra apoio ao combate à inflação que, em sua opinião, caso não fosse controlada, teria consequências muito negativas para a produção nacional (MENSAGEM, 1963, p. 6). Contudo, seguindo as diretrizes do Plano Trienal, afirma:

Evidentemente, essa preocupação (controle da inflação) não poderia constituir um fim em si mesmo. O Plano Trienal do Governo, cujas diretrizes básicas determinei logo fossem seguidas, subordina as medidas antiinflacionárias à política de desenvolvimento econômico e social do país (MENSAGEM, 1963, p. 6).

A estabilização da economia, no entanto, não deveria ser a primeira etapa para uma posterior efetivação das reformas. Para Goulart, reformas e controle da inflação deveriam ser alcançados concomitantemente, uma vez que o sucesso de um objetivo estava associado ao outro¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Diversos autores relacionam o abandono de políticas “sérias”, ortodoxas à retomada dos discursos reformista ou a implementação de políticas ortodoxas à suspensão desse tipo de discurso. Ver, nesse sentido,

Neste primeiro ano de uma política global planejada, teremos alcançado plenamente os nossos objetivos se conseguirmos controlar o processo inflacionário e se obtivermos uma ação conjunta do Poder Legislativo e do Poder Executivo para consagrar as emendas constitucionais e leis ordinárias as reformas por que anseia a Nação, como exigência do nosso próprio desenvolvimento (MENSAGEM, 1963, p. 6).

Prevendo as dificuldades políticas para lograr os dois objetivos, Jango apela para uma melhor relação entre Legislativo e Executivo. Segundo o Presidente (MENSAGEM, 1963, P.4), “mantendo o princípio constitucional da independência dos poderes, torna-se necessário, porém, o maior entrosamento de todos, de forma a assegurar a harmonia que deve presidir as suas relações. Ao Legislativo cabe dotar o Executivo dos instrumentos necessários às transformações.”

Havia, contudo, autoridades governamentais defendendo que a aprovação das reformas seria mais fácil se, antes, a inflação fosse controlada¹⁵⁸. Temia-se que a iniciativa reformista junto da política antiinflacionária gerasse oposições insustentáveis tanto à direita como à esquerda. Foi, como veremos, o que de fato ocorreu. Mas, havia espaço para adoção de outras estratégias? Apelando para a análise contrafactual, pode-se prever que, no contexto de então, postergar as reformas possivelmente desgastaria a liderança de Jango junto aos setores reformistas. Por outro lado, o abandono do esquema de estabilização com a manutenção das iniciativas reformistas, muito provavelmente, dificultaria a relação de Jango com setores que ainda, segundo a perspectiva governamental, demonstravam certa disposição ao diálogo, tais como a maioria do PSD e o governo dos Estados Unidos.

7.2-A implementação do Plano Trienal: atingindo novamente o impasse

O Plano Trienal só começou a ser implementado no final de janeiro, quando a emenda constitucional que restabelecia o presidencialismo foi votada e quando foi formado o novo ministério. A execução do Plano ficou mais a cargo de San Thiago Dantas do que de Furtado. Como o próprio explica:

Fonseca (2004) e Skidmore (1967). Como estamos tentando demonstrar ao longo do trabalho, essa relação não se observa em diversos momentos do governo João Goulart.

¹⁵⁸ Ver, por exemplo, o depoimento de Furtado no filme Jango.

O essencial dos poderes estava enfeixado nas mãos do ministro da Fazenda. O presidente, ao sentir que uma reforma ministerial envolvia um custo político, teria me liberado de imediato, não fora o risco de que se interpretasse minha saída como o começo do abandono do Plano. (...) Permaneci como ministro do Planejamento no regime presidencial restaurado, mas consciente de que minhas funções se limitariam a assessorar o presidente e, em certas áreas, o ministro da Fazenda. Sendo este San Thiago Dantas, a tarefa seria para mim sobretudo gratificante (FURTADO, 1989, p. 162).

O governo, de fato, implementou uma série de medidas tentando conter a escalada de preços. No campo monetário e creditício, para impedir que a expansão dos meios de pagamentos não superasse os limites estabelecidos pelo Plano, foram editadas as Instruções 234 e 235 da SUMOC. A primeira buscava disciplinar os empréstimos realizados pelo Banco do Brasil, ao passo que a segunda aumentava ainda mais os recolhimentos compulsórios dos bancos. Os impactos dessas medidas, segundo Fonseca (2004, p. 610), foram o aumento dos juros e a retração sensível do crédito.

No caso da política fiscal, o governo inicialmente utilizou-se do recurso que tinha sob seu controle para reduzir o déficit fiscal, o corte de gastos. Desse modo, foram abolidos os subsídios incidentes sobre o trigo e sobre o petróleo. As tarifas de alguns serviços públicos, por sua vez, foram reajustadas para níveis mais realistas. Como resultado, a política fiscal durante o primeiro semestre de 1963 foi bastante restritiva.

Quanto às políticas cambiais e salariais, as principais medidas dependiam da interação com outros atores. Em relação à primeira, evitou a equipe econômica desvalorizar o câmbio, pois temia os efeitos inflacionários de tal medida. Diante dos fracos resultados da viagem de Dantas aos EUA, contudo, foi obrigada a ceder e o câmbio foi desvalorizado em 30%, em abril.

Num contexto de crescentes pressões externas para adoção de uma política antiinflacionária radical, Dantas manteve a proposta inicial de aumento de 40% para os funcionários públicos federais, civis e militares. O projeto de lei enviado ao Congresso trazia, adicionalmente, uma cláusula que diminuía as diferenças salariais entre os funcionários. Como a previsão de inflação do Plano era bem menor do que a inflação observada nos primeiros meses de 1963, a proposta significava uma perda real de salário muito grande.

Houve, então, reações em série do funcionalismo público. Os funcionários menos bem pagos estavam insatisfeitos com o montante do reajuste; já os funcionários mais bem pagos não gostavam nem do índice de reajuste nem do redistributivismo da proposta.

Algumas reações de militares ecoavam o Manifesto dos Coronéis de 1954¹⁵⁹. O governo, desgastado, cedeu e acabou enviando projeto de lei que concedia aumento de 70% aos servidores. Embora parte desse aumento fosse financiada por um empréstimo de emergência captado por meio de um adicional de imposto de renda, o reajuste concedido foi encarado por muitos como o fim do Plano Trienal¹⁶⁰. Além de comprometer seu programa financeiro, o reajuste salarial gerou sérios desgastes políticos, tanto com os sindicatos e militares, insatisfeitos com a demora na concessão do aumento, como com os técnicos do FMI, perplexos com a “irresponsabilidade” da medida.

As iniciativas reformistas, no primeiro semestre de 1963, foram bastante numerosas; contudo, assim como a política antiinflacionária, enfrentariam uma série de resistências. No período em questão, foram emitidos decretos que tratavam de diversos instrumentos legais aprovados no ano anterior. Desse modo, foram regulamentados: o Código Brasileiro de Telecomunicações, a lei de combate ao abuso do poder econômico e os poderes da SUNAB.

Além disso, encaminhando as reformas previstas no Plano Trienal, foi editado decreto que dispunha sobre o escopo da Reforma Administrativa, que agora deveria ser coordenada pelo Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa. Foi também proposto ao Congresso Nacional projeto de lei que tratava da reforma bancária. Interessante discutir um pouco esse projeto, pois ele se constitui um bom exemplo de como se modera uma proposta para agradar determinados atores políticos e de como se retira os termos polêmicos para se tentar evitar oposição.

Celso Furtado (1989, pp. 147-149) relata que formulou um documento que deveria servir como programa para os candidatos progressistas nas eleições parlamentares de 1962. Nesse manifesto, constava a reforma bancária que entre seus objetivos deveria evitar que organizações estrangeiras operassem como bancos de depósitos no Brasil. Tanto no Plano Trienal como no projeto de lei enviado ao Congresso Nacional não havia menção a esse princípio, que, obviamente, contrariaria os interesses de banqueiros e do governo norte-americano. O projeto que foi enviado ao Congresso Nacional, ademais, assim como estava previsto no Plano Trienal, criava o Banco Central; contudo, para evitar oposição dos setores

¹⁵⁹ Manifesto assinado por oficiais que estavam contrariados com a política salarial de Getúlio Vargas. Foi um dos eventos mais significativos da crise política que levaria Vargas ao suicídio.

¹⁶⁰ A esse respeito, ver Sochaczewski (1980, p. 212).

mais nacionalistas, essa disposição não era explícita: estava disfarçada sobre a forma da transformação da SUMOC em uma autarquia. Os setores nacionalistas, de qualquer forma desgostosos com essa proposta, enviariam outro projeto para a Câmara um pouco antes da viagem de Dantas para os Estados Unidos. O projeto nacionalista, mais radical inclusive do que a proposta original de Furtado, dificultaria um pouco mais a missão do Ministro da Fazenda¹⁶¹.

Em relação à questão agrária, verificou-se no período uma grande vitória e uma derrota maior ainda dos setores reformistas. No começo do ano, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, lei que transferia para os trabalhadores do campo boa parte dos direitos sociais que antes valiam apenas para os empregados urbanos. Os setores conservadores interpretaram a aprovação dessa lei como mais uma concessão e, a partir daí, dificultariam ainda mais a tramitação de outros projetos de lei de caráter reformista.

Foi o que de fato ocorreu com o projeto de reforma agrária. Depois de Jango ter enviado mensagem ao Congresso¹⁶² informando que defendia uma reforma com mudança de dispositivos constitucionais, a bancada do PTB apresentou proposta de emenda constitucional para reorganização da estrutura fundiária nacional¹⁶³. A emenda apresentada ao Congresso Nacional possui pontos bastante polêmicos. Além da desapropriação sem necessidade de indenização prévia e em dinheiro, o projeto previa: correção monetária de no máximo 10% ao ano para os títulos; o arrendamento compulsório de terras não exploradas adequadamente; e a desapropriação por interesse social não só de propriedades rurais como também de urbanas.

O projeto foi derrotado na Comissão de Especial de Reforma Agrária criada para discutir o assunto. UDN e PSD votaram contra o projeto. A maioria dos parlamentares da primeira agremiação já havia decidido que não apoiariam nenhum tipo de reforma

¹⁶¹ Para mais detalhes, ver depoimento de Furtado no filme Jango e de Casemiro Ribeiro ao CPDOC/FGV.

¹⁶² Jango enviou a mensagem em março de 1963. A mensagem contém as diretrizes básicas da reforma imaginada pelo presidente. Os objetivos da reforma seriam dois: promover a modernização do campo onde isso fosse possível e incentivar que mais pessoas pudessem trabalhar na agricultura onde isso fosse mais adequado. Imaginava-se mudança na forma de desapropriação, retirando a necessidade de desapropriação prévia e em dinheiro e estabelecendo um teto, não definido pelo presidente, para correção monetária dos títulos públicos usados para esse fim. Não estariam sujeitas à desapropriação de nem propriedade familiar e nem produtiva. Deveria haver, em determinados casos, o arrendamento compulsório de algumas propriedades. Para maiores detalhes, ver Anais da Câmara dos Deputados (1963, 25/03/1963, p. 680).

¹⁶³ A Constituição de 1946 não permitia a proposição de emendas à Constituição por parte do Executivo.

constitucional¹⁶⁴; os parlamentares do PSD, por seu turno, discordando do conteúdo do projeto e temerosos de uma rebelião nas bases partidárias em função da anterior aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural e da nova posição udenista, também vetou a proposta, embora fizessem parte do governo.

A estratégia de estabilizar a economia e de promover reformas ao mesmo tempo não foi obtendo sucesso em estabilizar econômica e politicamente o país. As reformas, como se viu, encontraram resistências cada vez maiores no centro e na direita do Congresso. A UDN negava-se a patrocinar agora qualquer reforma da Constituição e aliança de veto entre esse partido e o PSD se fazia cada vez mais presente. A política de estabilização, embora mais próxima do ideário conservador, também era combatida pelos setores à direita, destacando-se novamente a UDN, descomprometida cada vez mais com qualquer medida que pudesse estabilizar o governo. A oposição de alguns dos principais líderes desse partido ao empréstimo compulsório para financiar parte do aumento do funcionalismo público é ilustrativa¹⁶⁵. Os setores nacionalistas, por sua vez, resistiam cada vez mais às medidas relacionadas ao Plano Trienal. Furtado (1989, p. 164) captou bem a delicada situação de Dantas no caso AMFORP, apontando que o titular da Fazenda “enfrentava incompreensão no exterior e, dentro do país, era acusado de conluio com os interesses externos”.

Aliás, as dificuldades enfrentadas pelo governo Goulart para obter apoio externo ao Plano merecem ser analisadas com mais cuidado.

7.3-A política externa norte-americana para o Brasil após a restauração do presidencialismo: anticomunismo, ausência de apoio e de cooperação

Com o restabelecimento do presidencialismo, as relações com os Estados Unidos não melhorariam. Lincoln Gordon, embaixador desse país no Brasil, teria criticado Jango pela participação de esquerdistas em seu primeiro ministério presidencialista, embora a composição do governo fosse bastante moderada e o presidente brasileiro esperasse de Gordon elogios pela presença de San Thiago Dantas na Fazenda (PARKER, 1977, p. 56).

Logo ao assumir essa pasta, San Thiago Dantas pôs em ação as medidas restritivas previstas pelo Plano Trienal. Antes mesmo de começarem a surtir efeito, viajou para os

¹⁶⁴ Para a posição da UDN, ver o capítulo 2.

¹⁶⁵ A este respeito, ver Skidmore (1967, p.486).

Estados Unidos em busca de ajuda externa que pudessem estabilizar o balanço de pagamentos do país. Como deixava claro o Plano Trienal, a renegociação de dívidas e a atração de novos créditos eram essenciais para que a economia não entrasse em recessão. Além de negociar sem resultados a serem demonstrados e das desconfianças norte-americanas em relação a Goulart, Dantas teria que enfrentar a crescente oposição à concessão de ajuda externa. Fortalecia-se, nos Estados Unidos, a visão de que essa ajuda nem induzia o desenvolvimento econômico nem melhorava a imagem dos Estados Unidos nas nações receptoras (CAMPOS, 1994, p. 510). Adicionalmente, os próprios norte-americanos tinham de enfrentar déficits crescentes no balanço de pagamentos.

Dantas, munido de duas cartas de João Goulart- uma prometendo uma rápida solução para as empresas encampadas e outra argumentando pela necessidade de recursos (PARKER, 1977, p. 59) - consegue chegar a um acordo, que, no entanto, foi considerado extremamente restritivo pelas autoridades brasileiras. O acordo Bell/Dantas¹⁶⁶ previa a liberação de US\$ 398,5 milhões, sendo que apenas US\$ 84 milhões imediatamente, estando ainda parte desse dinheiro vinculado à indenização da ITT (BANDEIRA, 1983, p. 94). O Brasil, ademais, para que a outra parte do dinheiro fosse liberada, deveria cumprir com algumas medidas antiinflacionárias descritas por Dantas a Bell, além de negociar outros recursos com o FMI, o Japão e os países da Europa Ocidental (PARKER, 1977, p. 61).

Difícil mesmo era negociar com o FMI, pois este órgão demandava um tratamento de choque para combater inflação, exigindo assim a liberação do câmbio e o congelamento salarial (CAMPOS, 1994, p. 514)¹⁶⁷. Para os negociadores brasileiros, a sensação era de que o acordo Bell-Dantas deixava o Ministro da Fazenda enfraquecido politicamente no âmbito interno. Roberto Campos e San Thiago Dantas cogitaram romper as negociações, mas, na suposição de que esse rompimento não seria acompanhado por moratória ou medidas semelhantes, acreditavam que o nacionalismo da sociedade brasileira não era forte o suficiente para suportar politicamente os sacrifícios inerentes a um programa antiinflacionário sem nenhuma ajuda externa (CAMPOS, 1994, p. 514; BANDEIRA, 1993, p. 93).

¹⁶⁶ Daniel Bell era o administrador da Agência para o Desenvolvimento Internacional.

¹⁶⁷ O próprio Roberto Campos (1994, p.417) reconhece que o direto gerente do FMI, Per Jacobsson, confiou demais em Jânio e de menos em Dantas.

Ao retornar ao Brasil, San Thiago Dantas continuaria implementando medidas acordadas em Washington ou previstas no Plano Trienal. Além de uma desvalorização cambial, foi enviado o já discutido polêmico projeto de lei que reajustava de maneira bastante restritiva os salários do funcionalismo público. Outro ponto que acabou por enfraquecer a posição de Dantas foi o encaminhamento da nacionalização pacífica das subsidiárias da AMFORP. Foi criada uma comissão interministerial para analisar o caso em lugar da CONESP. Tal comissão aceitou pagar o valor demandado pela empresa, sendo uma pequena parte à vista e a outra em 25 anos.

O acordo poderia melhorar substancialmente as relações bilaterais, o que facilitaria, em tese, a liberação de fundos para estabilizar o balanço de pagamentos do país. Ademais, para efetivar a operação, haveria empréstimos do governo norte-americano. Deve-se ressaltar, por fim, que, com vistas a não pressionar demasiadamente o balanço de pagamentos, apenas 25% do valor da operação seria pago em dólares,. Parte da esquerda, contudo, acreditava que o valor acordado era demasiado. Provavelmente, estivessem corretos. O que chama atenção, no entanto, foi que denunciaram o acordo como um escândalo. Desejavam o enfraquecimento de Dantas e a deterioração das relações do Brasil com os Estados Unidos. Foi o que de fato ocorreu: Jango, pressionado pela esquerda e pela direita¹⁶⁸, recuou em relação ao valor do pagamento, postergando a finalização do acordo; as relações com os Estados Unidos continuaram a piorar; e Dantas perdeu força política, deixando a Fazenda em junho.

Nessa mesma época, Goulart e Kennedy tiveram um novo encontro por ocasião da coroação do Papa Paulo VI. Em tal reunião, Kennedy pressionou Goulart mais uma vez para a solução rápida da nacionalização da AMFORP, ao passo que o mandatário brasileiro pediu a prorrogação, por 90 dias, do pagamento de uma dívida, no que foi atendido. Esse encontro, contudo, não foi suficiente para deter a deterioração das relações entre os dois países. Segundo Parker (1977, p. 71), o governo norte-americano avaliou que o Brasil não vinha cumprindo o acordo Bell/Dantas e, por isso, dificultou ainda mais a concessão de empréstimos. Nas palavras da autora:

¹⁶⁸ Lacerda, por exemplo, também criticou o acordo. Ver Skidmore (1967, p. 299).

A política mudou para dar mais importância aos “empréstimos para projeto”- empréstimos ligados especificamente uma atividade- em oposição aos empréstimos para programa, os quais proporcionam assistência geral a todo o esforço de desenvolvimento e se relacionam com a política macroeconômica. Essa nova política veio a ser conhecida na Embaixada como apoio a “ilhas de sanidade administrativas”. Os Estados Unidos não continuariam a apoiar o Governo Central, mas concederiam ajuda em casos individuais em que o beneficiário estivesse agindo de acordo com as normas da Aliança para o Progresso.”¹⁶⁹

Embora o governo dos Estados Unidos visse com bons olhos o novo Ministro da Fazenda, Carvalho Pinto, uma grande reorganização da dívida brasileira não ocorreria durante sua gestão. Aliás, não ocorreria também durante o período em que Nei Galvão esteve à frente da Fazenda, nos últimos meses do governo Goulart, apesar das contínuas negociações com o FMI e da esperança, manifestada por Goulart, de um amplo acordo com os credores.

8-Mais uma tentativa de conciliação: nova reforma ministerial

Num contexto de impasses, desgastes e radicalização crescentes, Jango promoveu, em meados de 1963, a primeira reformulação ministerial da fase presidencialista. Buscando dar novo alento à estabilização econômica, indicou Carvalho Pinto, ex-governador de São Paulo e homem ligado à burguesia industrial paulista, Ministro da Fazenda. Para a pasta da Justiça, com o intuito de promover a rearticulação entre PSD e PTB, foi nomeado Abelardo Jurema, político pessedista bastante próximo de JK. Por fim, objetivando controlar um pouco mais o crescentemente radicalizado movimento operário, substituiu Almino Alfonso do comando do Ministério do Trabalho, indicando em seu lugar Amaury de Oliveira e Silva, também petebista, porém mais moderado do que seu antecessor.

Apesar da reorganização da equipe ministerial, não foi possível estancar a deterioração do quadro macroeconômico nem conter a radicalização política. Inflação combinada com recessão dificultava a gestão econômica ao passo que PTB e PSD não conseguiram chegar a um consenso mínimo sobre a emenda constitucional da reforma agrária. Ademais, o movimento operário, cada vez mais radicalizado, sofria com a animosidade de importantes parcelas da oficialidade, que, por seu turno, dava cada vez

¹⁶⁹ Tal procedimento, como era de se esperar, beneficiou largamente os opositores de Goulart.

mais demonstrações de conservadorismo travestido de anticomunismo. Em setembro de 1963, um grupo de sargentos que, descontentes com uma decisão de STF que reafirmava a impossibilidade de alguns sargentos eleitos na eleição passada tomarem posse, rebelaram-se em Brasília, chegando a ter controle sobre alguns prédios da Administração Federal e mantendo como reféns algumas importantes autoridades¹⁷⁰. O levante foi rapidamente contido pelo governo federal, mas deixaria como saldo uma maior desconfiança da oficialidade em relação à Goulart.

No Congresso Nacional, nada parecia ser decidido. Nesse contexto, Jango tentou reverter o isolamento imposto pela UDN, por parcelas crescentes do PSD e também pela esquerda do PTB. Na esfera econômica, continuou a dar sentido prático a uma série de dispositivos legais aprovados no ano anterior, como a edição de decreto que aprovou o regulamento do Plano Nacional de Telecomunicações. Adicionalmente, emitiu decretos que: impunha dias mínimos para exibição de filmes nacionais no cinema, controlava a atuação das multinacionais do setor farmacêutico, concedia a Petrobrás o monopólio das importações de petróleo e derivados e cassava a concessão das empresas de mineração que infringiam as disposições do Código de Minas e da Constituição. Na esfera política, por seu turno, tentou revigorar sua aliança por meio da participação em uma série de reuniões populares pelo país.

Após uma polêmica entrevista de Carlos Lacerda ao *Los Angeles Times*, na qual sugeriu que, em decorrência da ação dos militares, Goulart poderia cair até o final do ano, os ministros militares, considerando que as Forças Armadas tinham sido fortemente injuriada, solicitaram ao Presidente a decretação do estado de sítio para que Carlos Lacerda pudesse ser preso e processado. Seguindo os preceitos constitucionais, Goulart enviou uma mensagem ao Congresso Nacional pedindo autorização para tal medida

Era previsível que o pedido para declaração do estado de sítio sofresse resistência por parte dos setores mais conservadores do Congresso; contudo, a requisição foi também duramente criticada pelos setores reformistas, que temiam, com o estado de sítio, uma grande repressão ao movimento operário e a políticos mais radicais, como o governador de Pernambuco Miguel Arraes. Essa percepção era reforçada pelo fato de que nem a captura de Lacerda nem a ocupação do estado da Guanabara terem sido consumadas.

¹⁷⁰ O ministro do STF Vitor Nunes Leal foi feito refém nessa ocasião.

A medida acabou rejeitada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, graças à atuação conjunta do PSD, da UDN e de representantes do PTB, e Jango decidiu retirar o pedido do Congresso. Percebe-se que, com o apoio de parte do PTB, uma medida que visava aumentar o raio de manobra governamental teve como principal resultado um isolamento ainda maior do presidente. Segundo Bandeira (1983, p. 133), o próprio Goulart teria confessado ao novo líder da bancada do PTB¹⁷¹ que naquela madrugada começava sua deposição.

De qualquer forma, prosseguiu Jango nos seus esforços para implementar as reformas e tornar o capitalismo brasileiro mais nacional e socialmente mais inclusivo. No final de 1963, diversos projetos de leis de cunho reformista foram enviados ao Congresso Nacional. Nesse mesmo período, contudo, Carvalho Pinto pediu demissão do Ministério da Fazenda. Diversos motivos concorreram para sua saída do cargo, tais como: a pressão de Brizola pela pasta, o projeto de concessão do 13º. salário ao funcionalismo público, as críticas de Goulart à política fiscal restritiva que lhe subtraía apoio de governadores e a recusa de Carvalho Pinto em apoiar o estado de sítio. Embora o ex-governador de São Paulo fosse bastante associado aos industriais paulistas, não é possível considerá-lo simplesmente um conservador. Em nome da estabilidade financeira opôs-se a concessão de certos benefícios aos trabalhadores; no entanto, durante sua gestão, foram elaborados importantes decretos reformistas, como o que regulamentava a lei de remessas de lucros. Na verdade, a queda de Carvalho Pinto e ascensão de Nei Galvão, ex-presidente do Banco do Brasil e homem de confiança de Goulart, deve ser entendida como reflexo do crescente isolamento do presidente e como uma tentativa de ele manter um maior controle sobre uma área estratégica do governo.

Essa, entretanto, é outra fase do governo Goulart. Cabe agora analisar mais atentamente a política econômica implementada por Carvalho Pinto.

8.1-Mudanças de cadeiras e manutenção de objetivos: a política econômica de Carvalho Pinto

¹⁷¹ O antigo líder acabou votando contra o pedido de estado de sítio.

Embora reconhecesse os esforços dos antigos gestores para controlar a inflação, Carvalho Pinto, em exposição feita a João Goulart no começo de julho¹⁷², adverte que estava assumindo num momento particularmente difícil, pois os preços continuavam a subir e a atividade produtiva estava caindo. Destacava o novo Ministro da Fazenda que a inflação projetada pelo Plano Trienal para todo ano já tinha sido superada em mais de 5 pontos percentuais (EXPOSIÇÃO, 1963, p. 4).

Reconhecia, adicionalmente, que o crédito havia caído mais do que se poderia prever no primeiro semestre, o que considerava extremamente perigoso pelos efeitos negativos que essa queda tinha sobre a produção. Comprometia-se, por isso, com uma política que controlasse a expansão dos meios de pagamentos, mas que direcionasse créditos a determinado setores que pudessem responder rapidamente a esses incentivos. Ademais, defendia a aprovação da reforma bancária enviada pelo governo (EXPOSIÇÃO, 1963, p. 8).

No campo fiscal, mostrou que o déficit seria maior que o valor previsto no Plano Trienal (Cr\$ 300 bilhões). Despesas inesperadas em decorrência do socorro a diversos setores afetados pela crise junto da concessão de aumento salarial acima do planejado aumentaram consideravelmente os gastos e só não pressionaram ainda mais a nova previsão de déficit (aproximadamente Cr\$ 400 bilhões) porque as receitas foram recalculadas para cima (EXPOSIÇÃO, 1963, p. 11). Na questão do “financiamento não inflacionário” do déficit, destacou que a meta do Plano Trienal de financiar apenas 20% por meio de emissão de papel moeda era irrealista, uma vez que, no primeiro semestre, os resultados nesse sentido foram bastante insatisfatórios (EXPOSIÇÃO, 1963, p. 12). Menciona também a necessidade se realizar uma reforma tributária que torne o sistema mais moderno, capacite os órgãos arrecadadores e crie um sistema tributário mais integrado e preocupado com as questões econômicas e sociais (EXPOSIÇÃO, 1963, p. 12).

Por fim, observa que a crise cambial estava se agravando. Destaca, nesse sentido, que o pagamento do serviço da dívida nos próximos três anos estava além da nossa capacidade e que serviços outros, como frete, *royalties* e remessas de lucro também estavam impactando negativamente as contas externas. Afirma que os fluxos de capitais só retornariam quando a situação do país voltasse à normalidade e propõe, independente do

¹⁷² Documento referente a essa exposição foi encontrado no Arquivo de João Goulart (CPDOC/FGV).

sucesso obtido nas renegociações da dívida, um forte apoio às exportações¹⁷³ e um controle das importações e do endividamento a curto e médio prazo (EXPOSIÇÃO, 1963, pp. 14-17).

Em relação a esse último ponto, descreve a primeira medida tomada como Ministro da Fazenda, a Instrução 242 da SUMOC, que teria grande apoio dos nacionalistas. A norma estabelecia “regime severo e limitativo das novas autorizações para importações financiadas ou sem cobertura cambial.” (EXPOSIÇÃO, 1963, p. 17). Vejamos agora as outras medidas implementadas por Carvalho Pinto.

8.2-Estabilização *light* e reformismo bloqueado

Pode-se dizer que, na área cambial, a maior parte das medidas intensificou o controle sobre o mercado de câmbio. Assim como os repasses das cambiais de café, os depósitos prévios foram incrementados. Além disso, buscou-se desestimular via taxação os gastos com turismo. Embora o câmbio não tenha sido desvalorizado, as exportações cresceram. Além da melhora nos termos de troca, pode ter influído no resultado as diversas medidas tomadas para fomentar as exportações industriais, tais como: melhora no financiamento das exportações, concessão de bônus para os exportadores¹⁷⁴ e prioridade na importação de matérias-primas. Apesar do déficit externo, não foi efetivada a declaração de moratória da dívida externa como se especulava no período¹⁷⁵.

¹⁷³ Assim como no Plano Trienal, o apoio à exportação estava vinculado à diversificação da pauta, à diversificação de mercados e à defesa do preço dos produtos de exportação (leia-se café). Esse último ponto, aliás, será um importante tópico da política externa brasileira no período, pois em 1964 seria realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.

¹⁷⁴ A concessão do bônus significa, na prática, uma desvalorização para os exportadores.

¹⁷⁵ A declaração de uma moratória unilateral nessa época poderia ter ajudado o governo a se estabilizar política e economicamente. Em primeiro lugar, essa medida seria bem vista pelos setores nacionalistas, que poderiam, desse modo, diminuir suas demandas em outras áreas. Os setores mais moderados, diante das enormes pressões dos Estados Unidos, não se oporiam, provavelmente, a tal atitude governamental, o que facilitaria a formação de uma base de apoio mais sólida. No campo econômico, a economia de divisa decorrente da moratória permitiria a estabilização do câmbio, o que era essencial para o controle inflacionário. Tanto o Plano Trienal como o diagnóstico apresentado por Carvalho Pinto indicam que o país não tinha condições de continuar pagando a dívida sem ajuda externa, o que, diante do fracasso da missão de Dantas, acabava por justificar a moratória. Não estão claros os motivos que levaram Jango a não efetivar essa decisão, que, segundo Bandeira (1983, p. 109), foi cogitada em meados de 1963. Provavelmente, uma mistura de receio e esperança em relação à atitude dos Estados Unidos explique tal fato.

Conforme Carvalho Pinto deixara claro, houve certa flexibilização do crédito para não prejudicar a produção. Abreu (1990, p. 210) aponta que os meios de pagamentos se expandiram consideravelmente a partir de maio. A Instrução 257 da SUMOC, por exemplo, flexibilizava o compulsório tendo em vista o pagamento do 13º. salário. Isso não significava que o governo estava despreocupado com a expansão dos meios de pagamento, como bem mostra a forte reação do Ministro à tentativa do Conselho de Redesconto em aumentar os limites de redescontos em algumas praças bancárias¹⁷⁶.

Outra ação no mesmo sentido foi a Instrução 255 da SUMOC. A medida buscava alcançar vários objetivos ao mesmo tempo, a saber: captação de “recursos não inflacionários” para o setor público, retirar liquidez do setor privado e satisfazer novas demandas de crédito. Para cumprir tais metas, recomendava ao Banco do Brasil emitir letras, com prazo de 180 dias e juros zero, aos tomadores de empréstimos da Carteira de Crédito Geral e da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial que ultrapassassem os limites previamente estabelecidos. Esse arranjo, que poderia fornecer recursos para investimentos estatais e ajudar no combate à inflação, sofreria, no entanto, forte oposição dos bancos privados.

A política fiscal também foi flexibilizada. Refletindo tanto os aumentos concedidos ao funcionalismo como a costumeira maior pressão por gastos no segundo semestre, os déficits do tesouro aumentaram. De qualquer forma, verificaram-se esforços para financiá-los sem emissão de moeda, como bem mostra a criação do Fundo Nacional de Investimentos¹⁷⁷, além da já citada Instrução 255.

Havia cada vez mais dificuldades para avançar a agenda reformista. O governo tentou ressuscitar o projeto de reforma tributária apresentado por Tancredo Neves no final de 1961, mas a matéria não foi adiante. A reforma bancária, apesar de o novo ministério continuar apoiando a tramitação da matéria, não teve destino diferente. As tensões políticas impediam que medidas não tão polêmicas como a reforma agrária fossem discutidas no Congresso de maneira adequada¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Ver carta de Carvalho Pinto a João Goulart de novembro de 1963. Arquivo pessoal de João Goulart (CPDOC/FGV).

¹⁷⁷ O FUNAI foi criado pela Lei 4242, a mesma que reajustou o salário do funcionalismo.

¹⁷⁸ Obviamente que essas medidas eram polêmicas, como a própria discussão em torno da reforma bancária deixava claro. Elas só não eram tão polêmicas como a reforma agrária.

As possibilidades de se realizar essa última reforma por meio de uma aliança entre PTB e PSD diminuíram bastante no segundo semestre de 1963. Embora, num primeiro momento, os dois partidos tenham votado unidos contra o projeto de lei apresentado por Milton Campos, da UDN, eles não conseguiram negociar uma proposta de emenda constitucional aceitável para ambas as partes.

Os setores mais à esquerda do PTB negavam-se a apoiar qualquer projeto que significasse concessões significativas da proposta original derrotada na Comissão Especial para Reforma Agrária. Seguindo os passos udenistas, parcelas crescentes do PSD resistiam a qualquer alteração na Constituição. Hippolito (1984, p. 231) aponta que o sucesso desses setores foi total e a direção nacional do PSD viu-se obrigada a paralisar as negociações em torno da emenda. Nesse ponto, o PTB decidiu levar seu projeto original para votação em plenário. Dessa vez, fez-se presente a aliança entre UDN e PSD para vetar a proposta.

Mesmo com todas essas dificuldades, foi possível avançar minimamente na agenda reformista. O 13º. salário foi estendido aos aposentados e, após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, foi instituído o salário família. Como já mencionado, o governo editou uma série de decretos nacionalistas. Nesse ponto, contudo, a questão mais importante foi que Jango ordenou a Carvalho Pinto a formulação do decreto que regulamentava a lei de remessa de lucros.

Mostrando que, apesar das dificuldades, Jango mantinha seu comprometimento com as reformas, foram enviados ao Congresso, em dezembro de 1963, os projetos de lei referentes à reforma administrativa. Entre outras disposições, incluía-se nessa reforma a criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, medida só efetivada 20 anos mais tarde com a redemocratização. Ademais, refletindo a lenta adoção de uma linha mais radical, Goulart enviou, no mesmo mês, projeto de lei que estendia, a partir de 1964, o 13º. salário para o funcionalismo público e que criava a escala móvel de salário para esses trabalhadores. Como veremos, a radicalização iria aumentar nos meses seguintes.

9- Crise política, fatores econômicos de longo prazo, política econômica e resultados observados: 1963

Impressionados pelo aumento dos déficits público e externo, antevendo o risco de uma hiperinflação e ainda pouco preocupados com a desaceleração da economia, preparariam Celso Furtado e sua equipe mais um esquema de estabilização que, embora destacasse o crescimento como fundamental, elegeu o controle da inflação como objetivo prioritário.

Em 1963, iniciou-se a implementação de uma firme política fiscal que, como mencionado, buscava diminuir o déficit sem afetar os investimentos. Nos primeiros meses do ano, isto é, antes do efeito nas contas públicas do reajuste dos servidores e antes de se perceber as conseqüências negativas dessa política sobre o PIB, a contenção dos gastos foi considerável. Desse modo, mesmo depois da posterior flexibilização, foi possível reduzir o déficit público, que caiu para 4,2% do PIB, e a relação déficit/receita fiscal. Deve ser ressaltado que parte desse resultado deve-se à recuperação da carga tributária, que, após três anos caindo, cresceu levemente, alcançando o patamar de 18% do PIB¹⁷⁹.

Esses resultados, no entanto, foram conseguidos principalmente por meio da supressão dos investimentos, o que obviamente teve conseqüências negativas para a economia. O aumento da participação dos gastos correntes deu-se, principalmente, em decorrência do crescimento das transferências para Estados e Municípios e em função dos aumentos salariais (BOLETIM SUMOC, MARÇO, 1964, p. 14). Em termos reais, o investimento público caiu mais de 25% em relação ao ano anterior. Deve também ser destacada a queda nos investimentos das empresas federais¹⁸⁰, decorrência mais da crise política do que de qualquer problema financeiro.

No campo da política monetária, deve ser destacado que os meios de pagamentos e a base monetária expandiram-se respectivamente 64,6% e 70,1%. Esses valores, menores

¹⁷⁹ A interrupção dessa tendência se deve basicamente à majoração de impostos aprovadas no ano anterior. É possível que o fortalecimento da fiscalização, nos termos descritos por Carvalho Pinto em sua carta de renúncia, tenha também contribuído para esse resultado.

¹⁸⁰ Sochaczewski (1980, p. 199) aponta que, em 1963, a diminuição dos investimentos das empresas federais foi de 14,6% em termos reais.

do que a inflação, demonstram que, assim como a política fiscal, a política monetária teve um efeito depressivo sobre a economia, apesar de sua liberalização a partir de maio.

Embora tenha apresentado ainda um resultado negativo, o balanço de pagamentos recuperou-se consideravelmente. Em parte, essa melhora foi resultado da recuperação das exportações, que cresceram tanto pela expansão dos preços como das quantidades¹⁸¹. As importações, por sua vez, permaneceram, mais um ano, estáveis. A balança de serviços, refletindo agora uma diminuição nas remessas relacionadas às rendas de investimentos, fato relacionado à lei de remessa de lucros¹⁸², apresentou novamente um déficit decrescente (BOLETIM SUMOC, MARÇO, 1963, pp. 15-18).

A conta de capitais, no entanto, deteriorou-se de novo. Crise política, indefinições a cerca da Lei 4131, a própria desaceleração da economia e o aumento das amortizações impuseram um saldo negativo a essa conta. O Boletim da SUMOC (1964, março, p. 18) é taxativo a respeito:

A contração do movimento de capitais, iniciada em 1961 com a crise da renúncia, coadjuvada com a mudança da legislação sobre capital estrangeiro, e com o agravamento da situação política e econômica do país teve prosseguimento em 1963, em escala crescente. No princípio, foram afetados os capitais em dinheiro, mais tarde, os ingressos de bens sob a forma de investimentos diretos, seguidos das importações de equipamentos amparados com os financiamentos externos de particulares e, finalmente, os financiamentos oficiais em cobertura de importação de equipamentos.

Apesar de todo o esforço antiinflacionário, os índices de preços voltaram a subir, e subiram consideravelmente. O IGPM/FGV saltou de 51,7% para 79,9% e o IPC- RJ, de 55,14% para 80,59%. Concorreram para esses aumentos os diversos choques de preços verificados no começo do ano. Em janeiro, o salário mínimo foi aumentado, os subsídios ao trigo e ao petróleo, retirados e as tarifas públicas revistas. Skidmore (1967, p. 295) aponta que os preços das passagens dos trens de subúrbio subiram mais de cinco vezes. Ademais, como lembra Sochaczewski (1980, p. 217), suposições sobre a imposição de controles de

¹⁸¹ O resultado das exportações mostra que a relação entre exportações e taxa de câmbio não é tão direta e imediata como algumas vezes é apontado por autores ou instituições oficiais. 1963, apesar das bonificações dadas aos exportadores industriais, foi o único dos anos analisados até agora em que o câmbio não acompanhou os preços internos.

¹⁸² Embora a lei só tenha sido regulamentada no início de 1964, as remessas foram prejudicadas porque, a SUMOC, depois da aprovação da lei, baixou instrução que disciplinava o registro de capitais estrangeiros. As remessas estariam relacionadas a esses registros. Como poucas empresas enviaram as informações necessárias, as remessas caíram sensivelmente.

preços em função do Plano Trienal também devem ter impulsionado o aumento de preços no começo do ano. Seja como for, a inflação do primeiro trimestre de 1963 foi duas vezes superior a do primeiro semestre de 1962, o que tornava difícil a manutenção das metas projetadas para o déficit público e para a política monetária. No final de abril, a desvalorização de 30% do cruzeiro foi mais uma medida que impactou diretamente os preços. Uma observação atenta dos dados leva a crer que o aumento da inflação explica-se, principalmente, por esses choques de preço numa economia oligopolizada em que os mecanismos de propagação tendem a amplificar as pressões inflacionárias. Além disso, a desaceleração da economia, ao contrário do pensamento ortodoxo tradicional, por gerarem pressões nos custos das empresas, também tendia a impactar os preços.

Aliás, a queda no ritmo de atividade econômica foi bastante significativa, sendo o crescimento do PIB o menor desde pelo menos a II Guerra Mundial, 1,5%. Tal resultado explica-se, basicamente por três razões. Em primeiro lugar, a interveniência de fatores conjunturais, como uma, seca prolongada que gerou uma das piores crises energéticas desde o pós-guerra, impactaram a economia. Em segundo lugar, a tendência à desaceleração continuava e tendia a deprimir ainda mais o crescimento. Por fim, a política econômica, em decorrência da aceleração inflacionária, teve um efeito depressivo sobre a atividade econômica maior do que os esquemas de estabilização anteriores. Bielschowsky (1988, p. 461) captou bem esse último ponto:

A proposta do Plano Trienal era preservar o dispêndio público no nível de sua taxa histórica de participação no PIB, isto é, 14% e expandir o crédito de maneira compatível com a taxa de inflação desejada, de 25%, e com o crescimento esperado de 7%. No entanto, para que essas medidas não tivessem impacto negativo sobre a economia, seria necessário que a taxa desejada se confirmasse. Como, já no primeiro semestre do ano, a inflação ficou acima de 25%, as duas medidas tiveram impacto negativo, reforçando a tendência recessiva em curso.

Uma questão interessante a respeito do Plano Trienal é entender os motivos que levaram Celso Furtado¹⁸³ a formular um esquema que continha um diagnóstico (o déficit público é responsável pelo desequilíbrio primário da economia) e previa a adoção de

¹⁸³ O depoimento de Casemiro Ribeiro ao CPDOC/FGC é bastante ilustrativo dessa escolha de Furtado. O entrevistado explica que o economista estruturalista acabou escolhendo suas formulações ortodoxas em detrimento das de Ignácio Rangel. No mesmo sentido, Dionísio Dias Carneiro, em entrevista também ao CPDOC/FGV, relata que presenciou uma conversa entre seu pai, Otávio Dias Carneiro, naquela época, Ministro da Indústria, e Ignácio Rangel em que este reclamava das posições de Celso Furtado na formulação do Plano Trienal.

políticas ortodoxas (controle do déficit e da política monetária, por exemplo) ¹⁸⁴ e, principalmente, as razões que fizeram Goulart aceitar tais medidas. Não poderia Goulart, por exemplo, ter buscado implementar uma política mais próxima das propostas de Ignácio Rangel?

Naquele período, o economista maranhense (1963) acreditava que a inflação era uma forma de a economia se defender da depressão, pois, ao criar a expectativa de desvalorização da moeda, ela acabava por incentivar a taxa de inversão. Havia, por causa da inflação, aplicações com rentabilidade negativa, o que abria espaço para o governo tomar recursos com taxa de juros negativa e investir em um novo campo de aplicações rentáveis. A partir daí, seria possível corrigir as anomalias do sistema de preços - a origem da inflação - e financiar as contas públicas - o elemento sancionador do aumento de preços - sem gerar uma recessão. Em suma, o esquema proposto por Rangel, segundo ele próprio (1963, p. 35), permitiria “de fato fazer o que se postula no Plano Trienal: caminhar para a estabilização monetária através da conservação e elevação eventual da taxa de desenvolvimento da economia brasileira.”

Tal proposição também resolveria os problemas externos do país, uma vez que o lançamento de títulos do Tesouro para captar recursos internos ociosos financiaria atividades internas que gerariam uma demanda sobre o setor de bens de capital nacional. Dessa forma, o déficit de conta corrente seria comprimido. A demanda residual por bens importados poderia ser financiada pela expansão de nossas exportações para novos mercados, uma vez que os mercados tradicionais estavam saturados de nossos produtos e exigiam a importação de produto deles para o fornecimento de crédito.¹⁸⁵

Para Rangel (1963), a tolerância inicial com a inflação, a utilização da capacidade ociosa, os aumentos salariais, a abdicação de uma reforma agrária ampla e a postergação da reforma tributária seriam uma maneira de não só reverter a deterioração das principais variáveis macroeconômicas, como também de facilitar a conciliação política entre os principais grupos sociais.

¹⁸⁴ Não estamos defendendo que o Plano Trienal fosse ortodoxo. Seguimos a interpretação de Melo, Bastos e Araújo (2005), de Fonseca (2004) e outros economistas, de que o Plano, não obstante algumas das medidas de curto prazo, era compatível com as idéias estruturalistas.

¹⁸⁵ Para racionalizar as transações comerciais internacionais, Rangel propõe também a estatização do comércio exterior.

Seria muito difícil, contudo, para Goulart, adotar política econômica tão heterodoxa. Em primeiro lugar, os principais economistas do país, estruturalistas e ortodoxos, estavam convencidos da necessidade de se combater a inflação e os desequilíbrios fiscais. Rangel era uma voz isolada e adotar suas formulações seria um risco político muito alto.

Além disso, mesmo que o esquema de Rangel desse certo em relação à solvência externa, o que era difícil, seria necessário renegociar com os credores, com os organismos multilaterais de crédito e com o governo dos Estados Unidos, os prazos de vencimento da dívida. Tais negociações seriam extremamente dificultadas pela implementação de uma política tão heterodoxa¹⁸⁶. Prova disso foi a viagem de Bob Kennedy para o Brasil, na qual cobrou o saneamento financeiro do país, e na qual Lincoln Gordon reclamou da presença de um economista de extrema esquerda no ministério, Celso Furtado.¹⁸⁷

10-Radicalizando: os decretos nacionalistas e os comícios em prol das reformas

Conforme Jango percebia que crescia no Congresso Nacional a rejeição às reformas de base, mais parecia adequada a adoção de uma estratégia radical. Assim como havia funcionado com a antecipação do plebiscito, esperava-se que a pressão popular forçasse o Congresso Nacional a aprovar as grandes mudanças estruturais. Como ficou implícito nos itens anteriores, Jango, desde o segundo semestre de 1963, flertava com essa estratégia; foi, contudo, no início de 1964, que ela foi assumida de maneira mais coerente.

Descrente em relação às possibilidades da cooperação norte-americana, Jango finalmente regulamentou a lei de remessas de lucro. Com o intuito de pressionar o Congresso, fez também circular o conteúdo de um “esboço” de decreto elaborado pela SUPRA que tornava expropriável as propriedades improdutivas beneficiadas por obras públicas. Essa estratégia de radicalização, no entanto, não era um fim em si mesmo, mas um meio para que se pudesse viabilizar as reformas. Caso fosse viável uma reconciliação com políticos de centro e de direita que incluísse o encaminhamento satisfatório da agenda reformista, não haveria nenhuma restrição de Jango a tal acordo. Nesse sentido, encorajou

¹⁸⁶ Provavelmente, a moderação de sua proposta de reforma bancária indique uma preocupação de Furtado com essa restrição política.

¹⁸⁷ Ver a este respeito, Villa (2004).

os esforços de San Thiago Dantas para criar uma frente única, que incluísse todos os partidos minimamente comprometidos com as reformas. Todavia, embora os dirigentes partidários tenham chegado a um consenso em torno de um programa mínimo, resistências surgiram em todas as áreas quando o programa veio a público. Segundo Bandeira (1983, p. 157):

Brizola admitiu a Frente única, mas sem o PSD. Arraes igualmente a considerou inviável nos termos que Dantas propunha. Os comunistas se retraíram, conquanto defendessem a constituição da Frente Popular e de um governo nacionalista e democrático. E no PSD nem todos se manifestavam favoráveis a legalização do PCB, proposta no programa mínimo.

A estratégia de radicalização, dessa forma, continuou a ser executada. Com o intuito de capitalizar apoio político para forçar o Congresso a votar as reformas sociais, foi planejada a participação em diversos comícios pelo Brasil, sendo o primeiro deles em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro. Nessa ocasião, quando se reuniram aproximadamente 200 mil pessoas, foram assinados diversos decretos reformistas. O mais polêmico deles, sem dúvida, foi o formulado pela SUPRA.

Alguns dias depois foi enviada a Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, na qual continha, de maneira detalhada, as principais propostas de reforma do Executivo. A partir de então, num contexto de crescente radicalização, os acontecimentos foram se sucedendo. Os setores conservadores planejaram uma série de marchas pelo país afora. A primeira delas se realizou em São Paulo e contou com a presença de aproximadamente 500 mil pessoas. Alguns dias depois houve o motim dos marinheiros, que embora tenha sido abafado, deixou a impressão entre grande parte da oficialidade de que o governo tolerava a quebra de hierarquia, uma vez que os marinheiros foram liberados. Mais tarde, Goulart discursou em uma homenagem a ele promovida por sargentos no Automóvel Clube, o que também foi considerado um ato contra a disciplina nas Forças Armadas. No dia seguinte, 30 de março, eclodiu, em Minas Gerais, o levante militar que acabaria por derrubar o governo.

Houve tentativas de conter a sublevação político-militar, mas a maioria dessas tentativas fracassou diante da falta de colaboração dos escalões intermediários, que apoiavam em massa a causa dos conspiradores. Além disso, diversos generais graduados associavam seu apoio à legalidade ao fechamento da CGT e à adoção de outras medidas

conservadoras, todas rejeitadas por Goulart. A greve geral convocada pela CGT, por sua vez, ao deixar o Rio de Janeiro sem transporte público, dificultou a mobilização dos trabalhadores.

Sem condições de resistir no Rio de Janeiro, Goulart viajou para Brasília, onde também percebeu que não tinha mais capacidade de ação. Foi, então, para o Rio Grande do Sul, onde Brizola destituiria Ildo Meneghetti e assumiria o controle do estado. Antes disso, Auro de Moura Andrade, presidente do Senado, declarou, em ato claramente inconstitucional, a vacância do cargo, e Ranieri Mazzili, presidente da Câmara, assumiu mais uma vez a presidência. Em Porto Alegre, Goulart, apesar da insistência de Brizola, chegou à conclusão de que não havia condições de organizar a resistência. Faltavam tropas e sabia-se da deserção dos escalões intermediários e do apoio norte-americano à causa dos conspiradores. Jango ainda relutou em abandonar o país, mas, com os militares o seguindo, chegou ao Uruguai no dia 4 de abril. O golpe estava plenamente consolidado.

10.1-Estabilização com crescimento e nova ofensiva reformista

A mensagem Presidencial ao Congresso Nacional de março de 1964 parece ser o documento que melhor sintetiza a estratégia e a implementação de políticas nessa última fase do governo. O diagnóstico prevalecente no texto aponta para o reconhecimento de restrições políticas e econômicas à atuação do Executivo. Em relação ao primeiro tipo de restrição, indica-se claramente a inadequação da Constituição de 1946 aos desafios colocados pelo processo de desenvolvimento:

A começar pela própria Constituição, elaborada antes que se fizesse sentir o impacto do processo de industrialização e urbanização que vem apontando novos objetivos à comunidade brasileira e integrando, na vida política, novas e vastas camadas da população, todas as leis básicas do País reclamam, na verdade, a necessária revisão e atualização (MENSAGEM, 1964, p. 5).

Na parte econômica, analisa-se criticamente a situação financeira do país e a própria política econômica do ano anterior. Reconhece-se, por exemplo, que a queda dos investimentos públicos afetou negativamente a produção (MENSAGEM, 1964, p. 18). Ademais, os efeitos depressivos da política de crédito são salientados:

Vale acentuar que parcela substancial dos recursos retirados da rede privada orientou-se, no mencionado período, para a expansão dos empréstimos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, destinados principalmente ao setor rural. Em virtude da contenção de crédito por parte dos Bancos Comerciais e do deslocamento de recursos do Banco do Brasil para as atividades rurais, a que se aliou retração na procura de bens duráveis e de consumo. As empresas dos grandes centros passaram a experimentar dificuldades diante do crescimento de seus estoques, com reflexos negativos sobre o nível de atividade (...). O retardamento das despesas de pessoal em relação aos demais gastos públicos influiu na renda do funcionalismo e, daí, na procura de bens duráveis de consumo. A elevação de preços dos produtos agrícolas e industriais influenciou também a renda dos assalariados, que poderia ser orientada para a compra de bens duráveis de consumo (MENSAGEM, 1964, p. 22).

Diante dessa visão em relação aos efeitos da política de estabilização sobre a atividade econômica, os objetivos da política econômica passam ser mais de convivência com a inflação do que de contê-la abruptamente. O déficit fiscal projetado, por exemplo, iria atingir a quantia de Cr\$ 1,2 trilhão, sendo 2/3 associados ao déficit de caixa do Tesouro e o restante, aos desembolsos das Autoridades Monetárias. O financiamento desse déficit poderia ser feito por meio de três fontes principais: recursos não monetários (depósitos prévios vinculados à importação), recursos ligados à expansão monetária (depósitos voluntários e obrigatórios do público e dos bancos nas Autoridades Monetárias); e emissões de papel-moeda (MENSAGEM, 1964, p. 30). Ainda para fortalecer o financiamento do gasto público, informa-se que será proposta lei que contenha declaração explícita de que o Poder Executivo poderá financiar o déficit mediante colocação de títulos no mercado interno e/ou contratar empréstimos externos para o mesmo fim (MENSAGEM, 1964, p. 28).

Para ampliar a receita, o governo contaria principalmente com aumento da arrecadação dentro do mesmo sistema tributário. Nesse sentido, são feitos apelos para aprovação de dois projetos de leis enviados ao Congresso no ano anterior. O primeiro, de março, destinava-se a melhorar os instrumentos de combate à sonegação fiscal; enquanto, o segundo, de dezembro, visava modernizar o aparelho arrecadador e mudar as formas de cobrança do Imposto de Renda. Em função das dificuldades em se aprovar uma reforma tributária, é descartada qualquer proposta nesse sentido.

A diminuição das despesas, por sua vez, dependeria, principalmente, da redução dos subsídios às importações e também às tarifas públicas. Diminuir os déficits dos governos estaduais também seria uma medida nesse sentido (MENSAGEM, 1964, p. 27). No entanto, deve ser ressaltado que a Instrução 263 da SUMOC manteve os subsídios às importações de petróleo e de trigo.

Tentando evitar a repetição do que ocorrera no ano anterior, buscava-se uma política fiscal mais ativa, na qual recursos internos ociosos seriam captados para financiar “empreendimentos fundamentais, como a execução do plano rodoviário, o reaparelhamento dos portos, as centrais elétricas já em construção ou em vias de conclusão, os empreendimentos do programa siderúrgico e outras realizações em andamento nos setores de infraestrutura e das indústrias de base” (MENSAGEM, 1964, p. 24). Nesse sentido, foi criada a Agência Nacional Financeira, que possibilitaria a intervenção da SUMOC no mercado de títulos.

Num contexto de uma política monetária que visava principalmente não atrapalhar o processo produtivo e não gerar tensões políticas e sociais desnecessárias, a equipe de Nei Galvão demonstrava preocupação com os efeitos do lançamento desses títulos sobre a base monetária. Dessa forma, deixava-se claro que “essa captação de recursos não deve prejudicar a adequação dos meios de pagamentos aos reclamos da produção, mesmo que para tanto se tenha de recorrer às emissões primárias de papel-moeda” (MENSAGEM, 1964, p. 24). As mesmas preocupações junto das reclamações generalizadas dos bancos privados levaram o governo a rever a Instrução 255 da SUMOC¹⁸⁸.

A política cambial, por sua vez, deveria “financiar o déficit do balanço de pagamentos, mediante severo disciplinamento dos gastos em divisas e acentuado incremento das exportações” (MENSAGEM, 1964, p. 25). Nesse sentido, a Instrução 263 da SUMOC estabeleceu uma política bastante heterodoxa que, além de aumentar para 100% o repasse das cambias de café ao Banco do Brasil, “era um misto de câmbio fixo para produtos essenciais - como café e açúcar, nas exportações, e petróleo, trigo, papel de imprensa e equipamentos para a PETROBRAS, nas importações -, em que o dólar foi mantido no patamar oficial anterior, coexistindo com câmbio flutuante para os demais produtos” (FONSECA, 2004, p. 617). Para dinamizar as exportações, o governo mostrava-se confiante com o crescente comércio com a área socialista, que, inclusive, poderia ser ainda mais incrementado após a assinatura de um novo acordo de pagamentos com a URSS (MENSAGEM, 1964, p. 37). Por fim, preparava-se o governo para defender as teses

¹⁸⁸ Ainda no âmbito da política monetária, previa-se a elaboração de um orçamento monetário que, a partir de uma taxa de inflação adotada como hipótese, estimaria o lançamento de títulos e a emissão de papel moeda necessários para o financiamento do governo e o bom andamento da atividade produtiva.

cepalinas na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (MENSAGEM, 1964, p. 217).

Em relação aos fluxos de capital, esperava-se que a regulamentação da lei de remessa de lucros, ao suprimir algumas incoerências do texto legal, pudesse revitalizar a entrada de capitais. De qualquer forma, os gestores econômicos tinham plena consciência que o principal problema a ser enfrentado era o reescalonamento da dívida externa. Nesse particular, Jango se mostrava otimista¹⁸⁹:

Tenho agora o orgulho de anunciar ao Congresso Nacional a concordância de nossos principais credores com os elevados termos propostos pelo meu Governo, que ajustaram os vencimentos dos débitos do País à sua efetiva capacidade de pagamento, sem a menor lesão de nossa soberania e sem entrar o nosso desenvolvimento emancipador, já que os acordos financeiros, em vias de conclusão, permitirão ao Governo, que disporá de maior soma de divisas para as importações essenciais, liberar mais recursos para acelerar o crescimento da economia nacional (MENSAGEM, 1964, p. XXXIII).

Na política salarial, destacava-se, assim como no Plano Trienal, a necessidade de se reajustar os salários conforme o custo de vida e também garantir sua participação no incremento da renda nacional. Diferentemente desse Plano, no entanto, a política salarial foi bem mais ativa. Procurou-se proteger o salário dos servidores públicos, ao se enviar o projeto de lei que estabelecia a escala móvel de salários e o reajuste do salário mínimo de fevereiro foi o primeiro bem acima da inflação.

Enquanto a política econômica se flexibilizava visivelmente, as iniciativas reformistas se intensificavam mais uma vez. Na Mensagem ao Congresso Nacional, Jango estabelece as diretrizes de diversas reformas constitucionais. Propõe, nesse contexto, a realização da: reforma agrária; reforma política, que tornaria alistáveis e elegíveis analfabetos, praças e sargentos; e a reforma universitária, que reforçaria a autonomia da universidade e aboliria a cátedra vitalícia. Com o intuito de fortalecer o Executivo, numa época em que “os deveres do Estado moderno não se concilia com uma ação legislativa morosa”, solicita também a supressão do princípio da indelegabilidade de poder. Por fim, pede que as reformas de base sejam sujeitas à consulta popular, na qual espera o Presidente mostrar que sua agenda tem apoio entre os cidadãos.

¹⁸⁹ Não se sabe se esses acordos realmente estavam em “vias de conclusão” nem seus termos. Pode-se imaginar que o comprometimento máximo de 15% das receitas de exportação com o serviço da dívida seria uma vitória completa do governo. A esse respeito, ver Mensagem ao Congresso Nacional (1964, p. 35).

Estava, no entanto, cada vez mais sólida a aliança de veto a qualquer iniciativa reformista. A Mensagem de Goulart junto do Comício da Central reforçaram, de maneira exagerada, as especulações em relação às pretensões continuístas de Jango¹⁹⁰. O presidente, por sua vez, passou a duelar com os setores conservadores do Congresso, apelando tanto para os comícios como para a assinatura de decretos. Já em 1963, o crescimento da relação número de decretos/leis aprovadas indicava a deterioração das relações entre os poderes.

Mais importante que tal relação numérica era o próprio conteúdo dos decretos assinados por Jango. Os decretos que regulamentaram a lei de remessa de lucros e a desapropriação de imóveis rurais improdutivos beneficiados por obras públicas foram aqueles que ficaram mais conhecidos em decorrência de seu simbolismo¹⁹¹. No entanto, houve outros decretos que, para a política econômica do período, foram também muito importantes.

O governo parecia empenhando cada vez mais em uma política de controle de preços. Nesse contexto, aprovou-se o regimento interno do CADE, mudaram-se algumas disposições da regulamentação da lei que combatia o abuso do poder econômico, criou-se o Comissariado de Defesa da Economia Popular e passou-se a tabelar os aluguéis. Foram editados também decretos de caráter nacionalista, tais como o que determinava a compra de alguns remédios em laboratórios nacionais e o que desapropriava refinarias em benefício da Petrobrás. Aliás, para avaliar a situação dessa e de outras empresas estatais, que, segundo o próprio governo, estavam em crise, foi criada uma comissão interministerial. Por fim, o governo mostrava-se preocupado com a questão social: mantinha-se comprometido com a sindicalização rural, como bem demonstra o reconhecimento da CONTAG; começou a desapropriar algumas terras com base na Lei 4182/1962; e enviou projeto de lei ao

¹⁹⁰ Numa interpretação um pouco extensiva da proposta de Jango, a oposição temia que a proposta de reforma política permitiria a reeleição presidencial ou a eleição de algum parente do presidente, no caso Brizola. Ver a este respeito, Hippolito (1984, p.244).

¹⁹¹ Contrastando com a atitude durante a tramitação da lei de remessa de lucros, em que evitou vincular-se demasiadamente ao diploma legal, tendo-o sancionado tacitamente e deixado sua promulgação a cargo do presidente do Senado, Jango, na solenidade de assinatura do decreto que regulamentava essa lei, buscou demonstrar coesão total de seu governo em relação à lei. Quase todos os ministros assinaram o decreto, fato bastante inusitado.

Congresso para corrigir as distorções contidas no mecanismo de financiamento da previdência dos trabalhadores rurais¹⁹².

Embora o governo possuísse uma estratégia econômica racional e agisse na maioria das vezes no sentido de sua implementação, percebe-se que, conforme a crise política vai se aguçando, a ação governamental, algumas vezes, é distorcida¹⁹³. A edição de um decreto regulando o FUNAI e de outro, poucos dias depois, suspendendo, sem motivo aparente, os efeitos do primeiro decreto indicam que a política passou, algumas vezes, a ser implementada de forma confusa¹⁹⁴. Além disso, algumas medidas econômicas que eram contrárias às diretrizes básicas do governo foram tomadas com o intuito de atingir opositores. Jango, por exemplo, ordenou a suspensão do compulsório para os empresários paulistas porque a maioria desses empresários participou ativamente da organização da Marcha da família com Deus pela liberdade (BANDEIRA, 1983, p. 167).

O sistema político brasileiro não processou toda essa atividade reformista de esquerda. Fragmentação de recursos políticos, radicalização política e fragilização do centro político levaram à paralisia decisória, crise na qual há um colapso no processo de implementação de políticas, sejam elas “comuns” ou reformistas. No entanto, se o Executivo tinha cada vez menos força para implementar sua agenda, no Legislativo, os setores conservadores não tinham recursos políticos suficientes para bancar uma solução que rompesse o impasse. Como assinalou Santos (1978), a solução desse tipo de crise vem de fora do sistema político, geralmente por meio da mudança violenta das regras do jogo. No caso, foram os militares brasileiros que reorganizaram dramaticamente o sistema político brasileiro. Vale à pena discutir, no entanto, o papel dos Estados Unidos na desestabilização do governo Goulart e no apoio ao golpe.

10.2-A última fase: anticomunismo, endurecimento da política externa norte-americana, radicalização das posturas brasileiras e apoio aos golpistas

¹⁹² A previdência rural tinha sido criada no ano anterior, pelo Estatuto do Trabalhador Rural. O governo argumentava que a lei previa alguns anos para que se iniciasse a concessão do benefício e o financiamento das aposentadorias era insuficiente. O projeto enviado pelo Executivo suprimiria essas deficiências.

¹⁹³ Embora a ação do governo fosse distorcida pela crise política, é impossível concordar com Santos (1978, p. 202) quando este afirma que o golpe militar resultou mais da imobilidade do governo Goulart do que qualquer política coerente que este tivesse patrocinado.

¹⁹⁴ Nem se pode argumentar que o decreto tinha um conteúdo polêmico, pois era um decreto simples que apenas declarava que o mencionado fundo estava regulamentado.

No final de 1963, o último fator que impedia a deterioração completa das relações bilaterais foi rompido com o assassinato de John Kennedy¹⁹⁵. O governo de Lyndon Johnson será marcado por posturas bem mais favorável a regimes autoritários. Thomas Mann¹⁹⁶ ganha poder junto ao presidente e forjaria a doutrina de que os Estados Unidos apoiariam golpes de estado desde que os regimes instalados fossem anticomunistas. Não que Kennedy se opunha completamente a golpes militares. Nas deposições de Arturo Frondizi, na Argentina em 1962, e de Manuel Prado, no Peru, a condenação inicial foi logo relaxada (BANDEIRA, 1983, p. 144). Contudo, não há dúvidas que a política externa norte-americana se enrijeceu e se tornou ainda mais intervencionista. Exemplos desse intervencionismo podem ser percebidos não só no caso brasileiro como também no Panamá, no início de 1964, e na República Dominicana, no ano seguinte.

A sensação de que seria cada vez mais difícil conseguir apoio dos Estados Unidos para estabilizar a economia brasileira e de que o próprio governo norte-americano estava interessado no enfraquecimento do governo constitucional era cada vez maior entre os assessores mais próximos de Goulart, o que obviamente favorecia a adoção de políticas mais radicais. As posições brasileiras na reunião de novembro do Conselho Econômico e Social Interamericano, que discutia a Aliança para o Progresso, foram bastante diferentes das assumidas pela delegação dos Estados Unidos (CAMPOS, 1994, p. 539). Ademais, nessa mesma época, Goulart aceitou o pedido de exoneração de Roberto Campos da Embaixada brasileira nos Estados Unidos. Por fim, na mais polêmica das decisões, Jango finalmente regulamentou a lei de remessas de lucro.

As posições mais radicais do governo brasileiro justificavam, por sua vez, uma maior simpatia por parte do governo norte-americano à solução autoritária conservadora. Embora tenha sido possível sustentar por muito tempo que o golpe de 1964 foi uma obra 100% brasileira, a publicização de documentos do governo norte-americano tira qualquer

¹⁹⁵ O assassinato de Kennedy demonstra que até nos Estados Unidos as tensões políticas eram enormes. Para as Américas como um todo, a lista de presidentes que não conseguiram cumprir seu mandato nos anos 1960 é enorme, figurando nela, principalmente, líderes como Arturo Frondizi, Rafael Illa, João Goulart e John Kennedy, líderes que tinham pelo menos algumas intenções reformistas.

¹⁹⁶ A aversão de Thomas Mann por “políticos populistas” pode ser comprovada pelo fato de ele ter sido um dos autores do tendencioso “Livro Azul”, que buscava prejudicar a carreira política de Perón (FICO, 2008, p. 35).

credibilidade dessas teses. Mesmo assim, novas explicações surgiram tentando diminuir a participação norte-americana. Uma delas sustenta que a *Operação Brother Sam* surgiu às vésperas do golpe devido ao receio de que se faltasse combustível no Brasil em função de sabotagem. Fico (2008) ¹⁹⁷ refuta tanto essa explicação como a de Campos (1994, p. 549), que argumenta que a operação não era nem de conhecimento dos conspiradores brasileiros nem previa o desembarque de tropas em nosso território. Fico (2008) demonstra, por meio de extensa análise documental, que a chamada *Operação Brother Sam* fazia parte do Plano de Contingência, elaborado e (re) elaborado pela Embaixada dos Estados Unidos no Brasil desde o final de 1963.

A partir de diversos cenários possíveis para o desfecho da situação política no Brasil, propunham-se diversas ações, como contatos com os conspiradores e também apoio militar e logístico¹⁹⁸ - a *Operação Brother Sam*. Não era descartada a intervenção militar direta, que poderia ocorrer se fosse verificada ingerência soviética ou cubana, o que, obviamente, abria margem, em caso de prolongamento do conflito, para efetivação dessa intromissão. Ademais, os conspiradores brasileiros tinham conhecimento da ação norte-americana por intermédio do General Ulhoa Cintra, auxiliar direto de Castelo Branco.

Indícios adicionais da relação entre Embaixada norte-americana e os conspiradores podem ser verificados na ação destes que, quando iniciaram o golpe, observaram diversos requisitos impostos pelas autoridades norte-americanas para que o governo de seu país pudesse apoiá-los. Havia, por exemplo, no Plano de Contenção, a menção à necessidade de se constituir um governo alternativo, que seria reconhecido pelos Estados Unidos. Magalhães Pinto, governador de Minas Gerais, estado de onde partiu a conspiração, nomeou Afonso Arinos secretário estadual com o objetivo de negociar o reconhecimento do governo provisório.

O forte comprometimento dos Estados Unidos com os golpistas, percebido, por exemplo, pelo deslocamento da força tarefa naval em direção às águas brasileiras em 31 de

¹⁹⁷ Para a deposição de Goulart, ver especialmente as páginas 86 a 109.

¹⁹⁸ O apoio previa manobras perto da costa brasileira para intimidar as forças legalistas, o fornecimento de armas e munições aos revoltosos e também de petróleo. Segundo Fico (2008, p. 98), “a operação envolveu um porta-aviões, um porta-helicóptero, um posto de comando aerotransportado, seis contratorpedeiros (dois equipados com mísseis teleguiados), carregados com cerca de 100 toneladas e armas (inclusive um tipo de gás lacrimogêneo para controle das multidões chamado CS Agent) e quatro navios petroleiros que traziam combustíveis para um caso de eventual boicote das forças legalistas.”

março, embora tenha provavelmente encorajado a ação dos golpistas e desestimulado a reação dos apoiadores de Jango, não resultou em envolvimento físico norte-americano. Isto porque o rápido deslanche da situação fez que a “Operação *Brother Sam*” fosse desmantelada poucos dias depois (PARKER, 1977, p. 116).

Esse comprometimento, contudo, resultou em envolvimento político e econômico com o novo regime. A declaração de reconhecimento do governo brasileiro por Johnson foi divulgada ainda no dia 2 de abril. Embora Goulart estivesse no território nacional e não tivesse abandonado o cargo, a declaração fazia menção à solução das dificuldades dentro da estrutura democrática constitucional e ainda mandava calorosos votos de felicidades (PARKER, 1977, p. 114). Não foi apenas politicamente que o novo regime pôde contar com um tratamento diferenciado: a assistência econômica cresceu exponencialmente. Enquanto durante o governo Goulart apenas US\$ 25 milhões de dólares de empréstimos para programa foram liberados, esse valor chegou a US\$ 475 milhões nos primeiros quatro anos da ditadura (PARKER, 1977, p. 119).

11- Crise política, fatores econômicos de longo prazo, política econômica e resultados observados: início de 1964

Com a economia em recessão, passou o governo a flexibilizar sua política econômica. Desde a chegada de Nei Galvão no Ministério da Fazenda, o governo iniciou uma estratégia de convivência com a inflação, pelo menos num primeiro momento. Essa estratégia era bastante próxima das propostas de Rangel. Na Mensagem ao Congresso Nacional de 1964, menciona-se, por exemplo, a captação de recursos ociosos internos para financiar empreendimentos fundamentais e a emissão de papel moeda para o financiamento do déficit público.

Contudo, depois de aguçado os conflitos distributivos e se instalado a crise de paralisia decisória, teria os instrumentos de política econômica condições de reverter a deterioração do quadro macroeconômico e contribuir para a solução da crise política?

As possibilidades de implementação de qualquer política econômica estava, naquele momento, bastante limitadas pela crise política. Se, em 1962, a UDN buscou obstar o projeto de decreto legislativo elaborado por Rangel, quais seriam, nesse novo contexto de

impasse absoluto, as possibilidades de o Congresso aprovar um projeto semelhante ou ainda permitir, expressamente, que o déficit público pudesse ser financiado por Letras do Tesouro ou financiamento externo? Ademais, deve ser lembrado que a crise política, como bem mostrou o caso da regulação do FUNAI e da suspensão do compulsório para o empresariado paulista, desorganizava um pouco a ação governamental.

O esquema de Rangel para estabilização apostava e dependia da conciliação interna para dar certo, o que, como demonstra o fracasso da frente ampla de Dantas, tinha poucas chances de acontecer. Assim, como nos ensina Santos (1978), naquela altura dos acontecimentos, o mais provável era que o impasse fosse superado pela violação das regras constitucionais, como de fato ocorreu.

Mesmo se o cenário político não tivesse tão conturbado, a política econômica poderia não alcançar seus objetivos, pois os desequilíbrios eram tão grandes que a inflação não atuaria mais como um mecanismo de defesa da economia contra a depressão. Chamando a atenção para os resultados de 1962, que já indicariam baixo crescimento e alta inflação, o próprio Rangel (1963, p. 70) alertou para as limitações do movimento de preços como instrumento de defesa da economia:

Com efeito, à medida que passe o tempo, sem que se modifique substancialmente o esquema de distribuição da renda e sem que se abram novos campos de investimento, a economia se aproximará simultaneamente da inflação galopante e da depressão econômica (...).

Talvez, tenha sido por esses motivos que Rangel recusou convite de Goulart para aceitar cargo de maior importância¹⁹⁹ na equipe econômica, em fevereiro de 1964. De fato, os desequilíbrios se acentuaram no início daquele ano, tendo a inflação no primeiro trimestre se acelerado novamente, possivelmente impulsionada pela espiral preço-salário e pelo aumento do déficit público.

Considerações Finais

Como mencionado na introdução, os objetivos desse capítulo eram reconstituir as estratégias econômicas de Jango levando em consideração: como a visão dos *policy makers*

¹⁹⁹ Possivelmente, a direção da SUMOC.

sobre as restrições estruturais influenciou a elaboração da política ; como as restrições estruturais restringiram as possibilidades da política econômica; e como a crise política, os fatores econômicos de longo prazo e a política econômica conjuntamente atuaram para determinar os resultados observados. Uma vez que a análise realizada foi bastante longa, cabe fazer uma breve síntese dos principais tópicos abordados.

Em relação ao primeiro ponto, observou-se que, desde Walter Sales (na, verdade, desde Clemente Mariani), o principal objetivo da política econômica passa a ser o controle dos déficits externo e público. Embora os gestores identificassem dilemas na condução da política econômica e se mostrassem preocupados com o desenvolvimento, num contexto inflacionário junto de taxas de crescimento consideradas razoáveis, passou-se a priorizar a estabilização da moeda. Independente de a equipe econômica ser liderada por economistas estruturalistas ou ortodoxos, por políticos conservadores ou reformistas, os esquemas de estabilização continham medidas de curto prazo que visavam conter a expansão dos meios de pagamentos e dos gastos públicos. Em 1962, essas medidas foram relaxadas em decorrência: das reações dos setores prejudicados, da própria dinâmica sazonal do gasto público, das mudanças institucionais (13 o. salário, etc.) e do calendário eleitoral.

No ano seguinte, no entanto, além da manifestação de alguns dos fatores mencionados acima, o relaxamento dessa política deu-se principalmente em função do diagnóstico de que a atividade econômica passava por uma forte desaceleração. Passou-se, desse modo, a tentar uma estabilização *light*, mas que ainda objetivava controlar a expansão do crédito e dos gastos fiscais. Após a constatação de que as políticas ortodoxas eram não só responsáveis pela diminuição do crescimento, mas também causavam transtornos políticos e sociais evitáveis, passou-se a um esquema de estabilização que buscava combater a inflação pela própria retomada do crescimento da economia.

Foram mencionados vários exemplos de como a crise política trouxe grandes dificuldades não só para o avanço da agenda reformista como também para a própria gestão econômica. O episódio da renúncia, em primeiro lugar, gerou um anormal (e prejudicial) corte nos gastos públicos. Ademais, a mudança de governo foi acompanhada por uma mudança de postura da administração norte-americana em relação às políticas brasileiras. De apoio entusiasmado, passou-se a crescentes desconfianças até chegar às tentativas de desestabilização. Todo esse percurso trouxe conseqüências dramáticas para o balanço de

pagamentos do país. As constantes trocas ministeriais, por sua vez, geravam certa descontinuidade nas iniciativas governamentais, como bem ilustra o caso dos pedidos de delegação de poderes no Gabinete Brochado da Rocha. Além disso, verificou-se, principalmente durante o Plano Trienal, uma oposição cada vez mais radical à implementação de políticas ortodoxas. Já no final do governo, foi observado que a intensificação da crise fazia com que, em algumas ações do governo, a racionalidade econômica fosse deixada em segundo plano.

As dificuldades de formar uma ampla e moderada base reformista foi um fator que crescentemente dificultou a realização das reformas. No Gabinete Tancredo Neves, os setores reformistas mais radicais reclamaram da reforma tributária proposta ao passo que o PSD não quis patrocinar uma emenda constitucional que delegasse poderes para o Gabinete levar a cabo as bandeiras de então. O que mais chamou a atenção durante o Gabinete Brochado da Rocha, por sua vez, foi que, apesar da intensa atividade reformista, houve dificuldades não só para o Executivo conseguir poderes para legislar sobre temas polêmicos, como a reforma agrária, mas também temas mais consensuais, como a política de títulos públicos, sofreram acirrada oposição dos setores mais conservadores. Depois da suspensão da agenda reformista por um breve período, ela é retomada no início do período presidencialista. O maior destaque dessa fase é a crescente resistência a qualquer tipo de reforma constitucional, o que dificulta os debates sobre a reforma agrária. Aliás, a crescente polarização política vai paralisando a discussão de outros temas, em tese, menos polêmicos. Desse modo, em 1963, praticamente não se avança na discussão das reformas administrativa, fiscal e bancária. No final do governo, há quase que um duelo entre o Executivo e os setores mais conservadores do Congresso Nacional, agora formando uma grande coalizão de veto contra qualquer iniciativa reformista. Por meio de decretos e da mobilização popular, busca João Goulart pressionar o Congresso para votar as reformas. O resultado desse conflito todos sabem.

A despeito das crescentes dificuldades, não se pode dizer que a agenda reformista não avançou no Congresso. Na verdade, uma ampla gama de assuntos foi aprovada em função da iniciativa governamental ou, pelo menos, em decorrência do patrocínio do Executivo a proposta de algum parlamentar. Nesse sentido, foram aprovados: o Código Brasileiro de Telecomunicações, a lei que dispunha sobre energia nuclear, a criação do 13º.

Salário, a lei de combate ao abuso do poder econômico, a lei de remessa de lucros, a criação da SUNAB, o Estatuto do Trabalhador Rural e a instituição do salário família. Medidas que dependiam apenas do Executivo também foram implementadas para fortalecer a agenda reformista. Dessa forma, foram restabelecidas as relações com a URSS, foram revistas a política de concessão a minerados estrangeiras, a indústria cinematográfica e farmacêutica nacional receberam proteção adicional, restringiram-se as possibilidades de importação sem cobertura cambial, reajustou-se o salário mínimo para além do aumento do custo de vida, etc.

Buscamos, finalmente, explicar como as tendências à desaceleração da economia, a crise política e a política econômica concorreram para determinar os resultados econômicos observados. Em 1961, percebe-se, em decorrência da queda da taxa de investimento, que a economia já tendia à desaceleração. Os desequilíbrios fiscais, nesse contexto, acentuaram-se impactados pela queda da receita e expansão do investimento público. Fatores conjunturais, a nova política cambial e o sucesso da missão de Sales e Campos determinaram uma melhora sensível no balanço de pagamentos. Sucesso, por um lado, a forte desvalorização do câmbio de custo, no entanto, gerou intensas pressões inflacionárias e junto dos mecanismos de propagação explica a aceleração da taxa de inflação. O PIB, por sua vez, ainda recebendo impulsos do Plano de Metas, apresentou um resultado expressivo-crescimento de mais de 10%.

No ano seguinte, os desequilíbrios fiscais, pelos mesmos motivos do ano anterior, intensificam-se ainda mais. Pressionado pela crise política, pela deterioração dos termos de troca e pela piora no saldo da conta de capitais (consequência da crise política e do clima social contra o capital estrangeiro), o balanço de pagamentos fechou com um forte déficit. Apesar desses desequilíbrios e da política monetária relativamente expansionista, a inflação, refletindo a ausência de choques de custos consideráveis, aumenta apenas marginalmente. O crescimento, embora ainda significativo, cai pela metade, demonstrando a tendência à desaceleração da economia.

Iniciou-se, em 1963, a recessão que duraria até 1966. Políticas fiscais e monetárias ainda mais restritivas do que a dos anos anteriores, fatores conjunturais e contínua tendência à desaceleração explicariam o desempenho pífio do PIB. Apesar da queda do déficit público (em relação ao PIB) e da política fiscal mais restritiva, a inflação cresceu

bastante, impulsionada provavelmente pelos diversos choques de preço e pela própria desaceleração da economia. No primeiro trimestre de 1964, a inflação continuaria crescendo estimulada principalmente pela espiral preço-salário.

Considerações finais

Na introdução desse trabalho, demonstramos como a maioria das interpretações tendem a analisar negativamente e normativamente o governo João Goulart. O presidente, muitos apontam, seria uma pessoa fraca, débil; seu reformismo, superficial, demagógico; sua política econômica, quase irracional.

Insatisfeitos com esse tipo de abordagem, propusemos uma nova interpretação para a política econômica desse governo. Para justificar tal abordagem, apontamos uma série de lacunas da bibliografia referente ao tema. Em primeiro lugar, ao analisar as interpretações que privilegiam os erros dos gestores econômicos para explicar os resultados alcançados, argumentamos para a insuficiência de tais proposições, pois, escondidas em um suposto tecnicismo, acabavam por fazer análises simplistas e brutalmente normativas, baseadas em pares de oposição tais como política correta/errada.

Analisamos, posteriormente, as interpretações que enfocam os fatores de longo prazo para explicar tanto as políticas econômicas adotadas como os resultados observados. Embora consideremos esse tipo de interpretação essencial para entender a realidade econômica, o fato desses autores, normalmente, tomarem os ciclos econômicos como objeto de análise faz com que os dilemas dos *policy makers*, as dificuldades políticas, etc. não sejam considerados com o detalhamento necessário.

Dessa forma, apontamos para a necessidade de se estudar as interpretações que privilegiam as variáveis políticas para entender tanto a política econômica como os resultados observados. Apesar da diversidade das análises classificadas nessa categoria, destacamos que, com exceção do clássico estudo de Furtado (1965), no qual o economista defende que o conflito entre um Executivo progressista e um Legislativo conservador gerava condições para o arbitramento militar, a maioria dos autores acaba não detalhando adequadamente a relação entre política e economia no período. Mesmo o estudo de Furtado, sabíamos, era criticado por muitos politicólogos. De qualquer forma, acreditamos que ele poderia ser o ponto de partida para um diálogo mais profundo com as ciências políticas.

Adotamos, então, a hipótese de que as restrições estruturais diminuam a possibilidade de os instrumentos de política econômica reverter a deterioração das variáveis macroeconômicas, iniciada no princípio dos anos 1960. Não obstante, supusemos que, consciente de algumas dessas dificuldades, o governo tentou ampliar o seu raio de ação. Parte significativa do trabalho foi dedicada a observar como reagiu o Congresso, visto por muitos analistas como lócus privilegiado dos interesses conservadores, a essas tentativas.

No capítulo 2, buscamos definir melhor quais seriam as restrições estruturais originadas no sistema político-institucional à ação econômica do governo João Goulart. Identificamos que, para Furtado (1965), o Legislativo seria um obstáculo político ao crescimento econômico, pois ele era uma instituição dominada pelos interesses oligárquicos tradicionais. Relacionadas a essa hipótese, identificamos algumas idéias complementares, tais como: o caráter conservador da Constituição de 1946, a importância do Legislativo na formulação de políticas, a reiteração do caráter conservador do Legislativo em função dos mecanismos de representação e a existência de um Executivo progressista.

O diálogo com diversos cientistas políticos nos levou a validar algumas hipóteses de Furtado (1965) e a negar outras. É inegável que a Constituição de 1946, elaborada após a derrota política de Vargas e dos setores progressistas que naquele momento o estavam apoiando, era socialmente conservadora. Aliás, dada a popularidade de Vargas, é bem provável que as amplas prerrogativas do Legislativo tenham sido uma maneira de se evitar que os setores localizados ao centro e à centro-direita do espectro ideológico evitassem perdas de recursos políticos relevantes devido a uma possível volta triunfal do ex-ditador ao poder.

No entanto, não é possível concluir que os setores conservadores preservavam sua posição em decorrência dos mecanismos eleitorais, que garantiam a sobre-representação dos políticos dos estados atrasados, dominados politicamente por representantes do latifúndio. Todo o período, na verdade, foi marcado por um expressivo crescimento do PTB, principalmente nesses estados, o que inviabiliza a idéia aventada acima. Além disso, o PTB passava por um fortalecimento ideológico e surgiam importantes dissidências à esquerda no PSD e na UDN. Tampouco, é possível ir muito adiante com a idéia de um Legislativo conservador contraposto a um Executivo progressista. A própria dinâmica do

presidencialismo brasileiro, chamado de presidencialismo de coalizão, borrava as diferenças entre Executivo e Legislativo.

Mesmo não sendo o Congresso Nacional uma instituição monolítica e dominada pelos conservadores, os setores reformistas não eram fortes o suficiente para mudar o modelo de desenvolvimento do país. Era necessária uma ampla e moderada base de apoio para alterar parte da agenda conservadora legada pela Constituição de 1946. No entanto, as dificuldades para se formar tal base de apoio aumentavam em função da tendência à paralisia decisória, resultado da radicalização política, fragmentação dos recursos políticos e enfraquecimento do centro. Esse tipo de crise política, na verdade, incrementava as dificuldades não só para a aprovação da agenda reformista como também da ação econômica ordinária. Nesse contexto, pode-se concluir que as principais restrições políticas à política reformista de João Goulart eram a agenda conservadora legada pela Constituição, as dificuldades para se formar uma coalizão reformista e a instalação da paralisia decisória.

O objetivo do capítulo 3, por sua vez, era detalhar as restrições estruturais de caráter econômico à ação econômica do governo João Goulart. Recorreu-se às interpretações clássicas de Tavares (1974) e Cardoso de Mello (1975), pois elas, ao enfocarem o movimento endógeno de acumulação, abrem também espaço para análise dos dilemas da política econômica e permitem incorporar restrições estruturais desenvolvidas por outras “escolas” de pensamento.

Conforme indica Tavares (1974), o Plano de Metas foi um ponto de mudança da economia brasileira, pois, com a expansão acelerada dos Departamentos I e II, a acumulação de capital foi internalizada e, dessa forma, passou-se da industrialização restringida para a industrialização pesada. A partir de então, configurou-se uma dinâmica cíclica em que o comportamento da economia está estreitamente associado aos determinantes do investimento. Na fase ascendente do ciclo, acelera-se o investimento e, desse modo, o crescimento da economia; no entanto, o subsequente aumento da capacidade ociosa impacta negativamente o lucro esperado, levando à redução do investimento e, posteriormente, do próprio crescimento econômico.

A singularidade da economia brasileira se dá porque, em decorrência de sua estrutura produtiva – desequilibrada, internacionalizada e oligopolizada-, na fase decrescente do ciclo, pipocam problemas típicos de uma economia com excesso de

demanda, tais como aumento da inflação, problemas no balanço de pagamentos e desequilíbrios fiscais. Dessa forma, os dilemas enfrentados pelos *policy makers* brasileiros são bem distintos daqueles enfrentados pelas autoridades econômicas de países desenvolvidos.

No início da década de 1960, como demonstrado, o Brasil enfrentava esses problemas. Embora quaisquer dos três governos tivessem que encarar os dilemas impostos pelos efeitos colaterais da desaceleração, o governo João Goulart sofria constrangimentos adicionais. Isto ocorreu, em primeiro lugar, porque, entre 1961 e 1963, a deterioração dos termos de troca acentuou-se. Ademais, se incluirmos na análise os diversos tipos de restrições estruturais de caráter político à ação econômica, percebe-se que o regime democrático, a orientação ideológica do governo, a rigidez das posições dos Estados Unidos e a crise de paralisia decisória limitavam as opções de políticas possíveis, dificultavam sua implementação e retirava sua eficácia.

A segunda parte do trabalho foi dedicada, em primeiro lugar, para reconstituir se e como os *policy makers* identificaram as restrições estruturais anteriormente apontadas e como elas influenciaram a elaboração das estratégias econômicas. Foi demonstrado que, num primeiro momento, apesar da manifesta preocupação dos gestores com o desenvolvimento, o contexto de taxas de crescimento consideráveis e inflação preocupante os levaram a priorizar o combate ao aumento de preços, o que, por sua vez, implicou na adoção de medidas restritivas no curto prazo, independente da orientação teórica dos elaboradores da política. A partir de meados de 1962, diversas razões concorreram para a flexibilização dessas políticas; no entanto, continuava-se acreditando que uma política de corte ortodoxo deveria ser implementada para conter o aumento do custo de vida. No ano seguinte, diante da queda vertiginosa da atividade econômica, há uma mudança de perspectiva por parte dos *policy makers* e a retomada do crescimento vai, pouco a pouco, sendo vista como uma forma de combater à inflação.

Outro objetivo dessa segunda parte era demonstrar como os fatores políticos atrapalhavam a gestão econômica “tradicional” e a implementação da agenda reformista. No primeiro caso, destacamos diversos exemplos, tais como: a política fiscal anormalmente restritiva que se seguiu à renúncia de Quadros, a descontinuidade na condução das políticas em decorrência das trocas ministeriais constantes e a verdadeira intolerância de

determinados setores à adoção de políticas ortodoxas, principalmente o Plano Trienal. Quanto à implementação da agenda reformista, foi demonstrado que a aprovação das reformas foi dificultada pela ação dos setores reformistas mais radicais, que dificultavam o avanço de propostas mais moderadas, e, principalmente, pela oposição dos conservadores, que se foram tornando avessos a qualquer mudança que pudesse fortalecer o governo Goulart. Assim, embora importantes bandeiras trabalhistas tenham se tornado leis nesse período, o espaço para implementar essa agenda foi se tornando cada vez menor conforme foi se formando “uma grande coligação parlamentar conservadora em favor do *status quo* constitucional, barrando o caminho a qualquer tentativa de outorgar maior liberdade de ação ao Executivo” (SANTOS, 1978, p. 335).

Finalmente, discutimos nessa segunda parte, como a crise política, os fatores econômicos de longo prazo e a política econômica moldaram os resultados observados. Para explicar a queda na taxa de crescimento, destacamos a tendência à desaceleração em decorrência da queda da taxa de investimento e a interveniência de políticas de estabilização, principalmente das fortes medidas adotadas no contexto do Plano Trienal. A aceleração inflacionária, por sua vez, foi explicada como resultado da própria desaceleração da economia, das desvalorizações cambiais e também dos diversos mecanismos de propagação inflacionária. A deterioração do quadro macroeconômico, todavia, não se explica pela adoção de políticas irracionais, mas sim pelas próprias características estruturais da economia e pela implementação de medidas vistas como corretas pela “boa” teoria econômica.

Somos, portanto, novamente obrigados a voltar ao início do trabalho para contestar algumas imagens predominantes sobre o governo João Goulart lá apresentadas. Se nem procuramos contestar as críticas à personalidade do ex-presidente (fraco, bêbado, despreparado, etc.), foi porque entendemos que tais aspectos são claramente secundários e normativos, recursos utilizados para incluir arbitrariamente em um estudo científico críticas e fofocas, que, no final das contas, ajudam a legitimar a saída autoritária. Não passa de psicologia vulgar.

Todavia, acreditamos que, em relação à política econômica supostamente irracional e ao reformismo demagógico, há muito o que ser revisto. No primeiro caso, a adoção de políticas ortodoxas atendia aos reclamos dos principais economistas do país e as

dificuldades para impor por muito tempo medidas restritivas, embora em contextos econômicos e políticos diferentes, foram sentidas também durante outros governos democráticos. Em função do acirramento do conflito político e da mudança do cenário econômico, marcado agora pela recessão, o governo, inclusive, demonstrou bom senso e, apesar de já ser tarde, alterou sua estratégia no final do governo.

Quanto às reformas, a necessidade de retificação da imagem é ainda maior. Diferentemente de que muitos estudos sobre o período apontam, o governo João Goulart foi marcado, desde o início, por intensa atividade reformista. Essa atividade caracterizou-se não só pelo discurso e mobilização das massas, mas também: pelo envio de projeto de leis para o Congresso, pelo patrocínio de propostas que já estavam em tramitação, pela edição de decretos, etc.. O resultado foi o maior avanço reformista da curta experiência democrática de 1945-1964.

Mesmo não sendo possível levar adiante todas as reformas, deve-se ter em conta que elas, uma vez incluídas na agenda política, permaneceram como legado. Legado que o próprio regime militar teve de lidar, embora de forma mais conservadora e autoritária. Legado que também pautou a atuação de várias forças políticas e que foi de extrema importância para que, na redemocratização, muito dessas propostas reformistas pudessem ser efetivadas.

Pode-se argumentar, no entanto, que o avanço das demandas reformistas foi um fator essencial para explicar a polarização do sistema político e a posterior ruptura democrática. O argumento não está incorreto; acredito, pessoalmente, no entanto, que o relativo atraso brasileiro nas questões sociais, a tentativa de golpe contra Jango em 1961, a remodelação do sistema político (sem consulta à vontade popular) com o objetivo de retirar poder de um líder reformista, as extremas dificuldades impostas para a antecipação do plebiscito sobre o sistema de governo (condição indispensável para a normalização política) e a própria efetivação do golpe (com apoio externo) em 1964 são fatores bem mais importantes para explicar a interrupção do processo democrático brasileiro.

ANEXO 1- Sistematização da política econômica

**Tabela A1.1.1. Principais leis ordinárias aprovadas durante o governo João Goulart-
Leis econômicas e sociais**

Numeração do Trabalho	Ano	Número	Assunto
1	1961	3994	Estima a receita e fixa a despesa da União para o ano de 1962.
2	1961	3995	Aprova o Plano Diretor da SUDENE para o ano de 1961.
3	1961	4008	Prorrogação da Lei do Inquilinato.
4	1961	4048	Dispõe sobre a organização do Ministério da Indústria e do Comércio
5	1962	4059	Depósitos dos BCs no BB a ordem da SUMOC
6	1962	4066	Estabelece norma para pedido de demissão ou recibo de quitação contratual, firmado por empregado
7	1962	4069	Reajuste do funcionalismo, empréstimo compulsórios e altera legislação sobre o Imposto de Renda e títulos públicos
8	1962	4090	Criação da gratificação de Natal (13)
9	1962	4102	Trata sobre o sistema ferroviário nacional
10	1962	4117	Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações
11	1962	4118	Trata sobre energia nuclear
12	1962	4120	Retenção de gastos: Plano de Emergência
13	1962	4131	Lei de remessas de lucro
14	1962	4132	Desapropriação por interesse social
15	1962	4137	Regula repressão ao poder econômico
16	1962	4153	Altera a legislação do imposto sobre consumo
17	1962	4154	Altera a legislação do imposto sobre rendas
18	1962	4155	Estabelece normas para restituição de receitas, autoriza a reforma das instituições arrecadoras, entre outras disposições
19	1962	4156	Altera a legislação do Fundo Federal de Eletrificação
20	1962	4160	Prorrogação da Lei do Inquilinato.
21	1962	4177	Estima a receita e fixa a despesa da União para o ano de

Numeração do Trabalho	Ano	Número	Assunto
			1963.
22	1963	4200	Estabelece medidas de amparo à indústria de transportes aéreos
23	1963	4213	Lei sobre o sistema portuário
24	1963	4214	Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural
25	1963	4239	Aprovação do Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste
26	1963	4242	Reajuste do funcionalismo, empréstimo de emergência e mercado de títulos
27	1963	4266	Instituição do salário-família
28	1963	4281	Estende aos aposentados o abono especial (13 o.)
29	1963	4287	Concede isenção fiscal à Petrobrás
30	1963	4292	Prorrogação da Lei do Inquilinato.
31	1963	4295	Estima a receita e fixa a despesa da União para o ano de 1964.
32	1964	4320	Normas para elaboração e controle do Orçamento da União

Fonte: Braga (2008), Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional (1962-1964), Coleção de Leis da República (1961-1964) e Anais do Congresso Nacional - Elaboração própria.

**Tabela A1.1.2. Principais leis delegadas aprovadas durante o governo João Goulart-
Leis econômicas e sociais.**

Numeração do Trabalho	Ano	Número	Assunto
1	1962	2	Reformulação da política de preços mínimos entre outras disposições
2	1962	4 e 5	Tratam da criação e da regulação do funcionamento da SUNAB e sobre a intervenção governamental em domínio econômico
3	1962	6 e 7	Criam a Companhia Brasileira de Abastecimento e a Companhia Brasileira de Alimentação
4	1962	8	Criação do Fundo Agropecuário
5	1962	9	Nova organização do Ministério da Agricultura
6	1962	11	Criação da Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA)

Fonte: Braga (2008), Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional (1962-1964), Coleção de Leis da República (1961-1964) e Anais do Congresso Nacional - Elaboração própria.

Tabela A1.1.3. Principais decretos legislativos aprovadas durante o governo João Goulart- Decretos econômicos e sociais.

Ano	Número	Assunto
1961		Acordo de Comércio e Pagamentos entre Brasil e República da Tcheco-Eslováquia
1962	8	Delega poderes ao Executivo legislar sobre ministérios extraordinários
1962	9	Delega poderes ao Executivo legislar sobre a intervenção no domínio econômico e estabelece limites para essa legislação
1962	10	Delega poderes ao Executivo para decretar lei criando Fundo Agropecuário
1962		Aprova os textos dos Acordos de comércio e cooperação econômica com os países do leste europeu
1963		Aprovação do Acordo de Trigo assinado com os Estados Unidos
1963		Aprova acordo de comércio entre Brasil e China

Fonte: Braga (2008), Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional (1962-1964), Coleção de Leis da República (1961-1964) e Anais do Congresso Nacional - Elaboração própria.

Tabela A1.1.4. Principais emendas constitucionais aprovadas durante o governo João Goulart- Emendas econômicas e sociais.

Numeração do Trabalho	Ano	Número	Assunto
1	1961	5	Institui nova discriminação de renda em favor dos municípios brasileiros

Fonte: Braga (2008), Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional (1962-1964), Coleção de Leis da República (1961-1964) e Anais do Congresso Nacional - Elaboração própria.

A1.1.5. Projetos de Lei enviados pelo Executivo e não aprovados pela Câmara dos Deputados durante o governo João Goulart.

1 – Projetos encaminhados pelo Poder Executivo e não aprovados – 1961

- PL 3775/1961 - RETIFICA, SEM AUMENTO DE DESPESA, A LEI 3834, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1960, QUE ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DA UNIÃO PARA O EXERCÍCIO DE 1961.
- PL 3774/1961 - AUTORIZA A UNIÃO A PARTICIPAR DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA QUE SEJAM ORGANIZADAS PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS COM A FINALIDADE DE PRODUZIR ENERGIA ELÉTRICA E EXPLORAR OS SERVIÇOS DESSA NATUREZA.
- PL 3768/1961 - ISENTA DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO, MATERIAL IMPORTADO PARA AMPLIAÇÃO DE USINAS SIDERÚRGICAS.
- PL 3657/1961 - INSTITUI O FUNDO FEDERAL AGROPECUÁRIO, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
- PL 3612/1961 - ALTERA A LEGISLAÇÃO SOBRE IMPOSTO DE RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA, IMPOSTO DE CONSUMO, IMPOSTO DO SELO, IMPOSTO ÚNICO SOBRE LUBRIFICANTES E COMBUSTÍVEIS LÍQUIDOS E GASOSOS, IMPOSTO ÚNICO SOBRE ENERGIA ELÉTRICA, CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

2 - Projetos encaminhados pelo Poder Executivo e não aprovados – 1962

- PL 4871/1962 - AUTORIZA O TESOUREIRO NACIONAL A ENCAMPAR A EMISSÃO DE PAPEL-MOEDA NO VALOR CORRESPONDENTE À TRANSFERÊNCIA DE IMÓVEIS À UNIÃO FEDERAL, PELA CAIXA DE MOBILIZAÇÃO BANCÁRIA, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
- PL 4753/1962 - TRANSFERE PARA O TESOUREIRO NACIONAL PARTE DAS DEMAIS EMISSÕES FEITAS PARA ATENDER AS OPERAÇÕES DA CARTEIRA DE REDESCONTOS DO BANCO DO BRASIL S/A, MEDIANTE RESGATE DE DÉBITO DO TESOUREIRO NACIONAL NO BANCO DO BRASIL S/A.
- PL 4493/1962 - AUTORIZA A ALIENAÇÃO DE BENS DA UNIÃO, CRIA UM FUNDO ESPECIAL NO MINISTÉRIO DA FAZENDA, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
- PL 4464/1962 - ISENTA DOS IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO E DE CONSUMO E DA TAXA DE DESPACHO ADUANEIRO PARA MÁQUINAS RODOVIÁRIAS A SEREM IMPORTADAS PELO CONSORCIO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL S/A, DO ESTADO DE GOIÁS.

- PL 4457/1962 - FACULTA ISENÇÃO DE DIREITOS ALFANDEGARIOS PARA IMPORTAÇÃO DE MATERIAL DESTINADO A FABRICAÇÃO DE MAQUINAS AGRICOLAS
- PL 4011/1962 - ESTABELECE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO PARA O CREDITO PUBLICO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS
- PL 4007/1962 - FACULTA A ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS FEDERAIS POR INTERMEDIO DE ESTABELECIMENTO BANCARIO, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.
- PL 4005/1962 - MODIFICA DISPOSIÇÕES DA LEI 3337, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1957, QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE LETRAS E OBRIGAÇÕES DO TESOURO NACIONAL, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.
- PL 4004/1962 - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A EMITIR TITULOS DA DIVIDA PUBLICA INTERNA, DENOMINADOS DE 'RECUPERAÇÃO FINANCEIRA', E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.
- PL 4003/1962 - INSTITUI EMPRESTIMO PUBLICO DE EMERGENCIA, DE CARATER COMPULSORIO, A VIGORAR NO EXERCICIO FINANCEIRO DE 1962.
- PL 3868/1962 - ASSISTENCIA ECONOMICA A BORRACHA

3 - Projetos encaminhados pelo Poder Executivo e não aprovados – 1963

- PL 1635/1963 - DISPÕE SOBRE A COBRANÇA DO IMPOSTO DE RENDA E ADOTA PROVIDENCIAS CORRELATAS.
- PL 15/63- DISPÕE SOBRE A REFORMA BANCÁRIA
- PL 1481/1963 - INSTITUI O REGIME DE ESCALA MOVEL DE SALARIO E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.
- PL 1482/1963- DISPÕE SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA
- PL 1387/1963 - CONCEDE, ATE 30 DE JUNHO DE 1964, ISENÇÃO DE DIREITOS ALFANDEGARIOS, EXCETO A TAXA DE DESPACHO ADUANEIRO A QUE SE REFERE O ARTIGO 66 DA LEI 3244, DE 14 DE AGOSTO DE 1957, E DO IMPOSTO DE CONSUMO, PARA IMPORTAÇÃO DE MATERIAL DESTINADO A FABRICAÇÃO DE TRATORES AGRICOLAS E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.
- PL 1199/1963 - CONCEDE, PELO PRAZO DE DOIS ANOS, ISENÇÃO DOS

IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO E CONSUMO, PARA IMPORTAÇÃO DO MATERIAL DESTINADO A FABRICAÇÃO DE MAQUINAS RODOVIARIAS, DE ACORDO COM OS PLANOS DE NACIONALIZAÇÃO APROVADOS PELO GRUPO EXECUTIVO DA INDUSTRIA DE MAQUINAS AGRICOLAS E RODOVIARIAS (GEIMAR).

4 - Projetos encaminhados pelo Poder Executivo e não aprovados – 1964

- PL 1811/1964 - ESTABELECE NOVAS NORMAS PARA A CONSTITUIÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE COOPERATIVA DE CREDITO, OU COM SEÇÃO DE CREDITO, DEFININDO A COMPETENCIA DA SUMOC PARA PRONUNCIAR-SE QUANTO AOS ASPECTOS ECONOMICOS, MONETARIOS E OPERACIONAIS DAS ATIVIDADES DAQUELAS ORGANIZAÇÕES.

Fonte: Documento enviado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados -
Elaboração própria.

Tabela A1.2.1. Total de decretos do Executivo emitidos durante o governo João Goulart

Mês	Decretos Conselho de Ministros	Decretos Presidenciais	Total
set-61	8		8
out-61	98	11	109
nov-61	160	19	179
dez-61	177	19	196
Total			492
jan-62	102	15	117
fev-62	87	23	110
mar-62	182	17	199
abr-62	115	32	147
mai-62	177	42	219
jun-62	177	42	219
jul-62	16	5	21
ago-62	44	17	61
set-62	79	10	89
out-62	58	21	79
nov-62	282	35	317
dez-62	200	38	238
Total			1816
jan-63	262	38	300
fev-63		76	76
mar-63		109	109
abr-63		108	108
mai-63		108	108
jun-63		129	129
jul-63		107	107
ago-63		111	111
set-63		163	163
out-63		209	209
nov-63		248	248
dez-63		335	335
jan-64		129	129
fev-64		128	128
mar-64		227	227
Total			2487

Fonte: Coleção de Leis da República (1961-1964) - Elaboração própria.

Tabela A1.2.2. Relação Decretos do Executivo/ Leis Aprovadas entre 1947 e 1964.

Ano	Leis aprovadas	Decretos do Executivo	Relação Decretos/Leis aprovadas
1947	197	1897	9,63
1948	403	1830	4,54
1949	447	1524	3,41
1950	271	1412	5,21
1951	258	1277	4,95
1952	300	1674	5,58
1953	355	2492	7,02
1954	232	1826	7,87
1955	320	1757	5,49
1956	391	2182	5,58
1957	276	2266	8,21
1958	154	2204	14,31
1959	205	2384	11,63
1960	148	2229	15,06
1961	106	1130	10,66
1962	156	1774	11,37
1963	123	2004	16,29

Fonte: Braga (2008).

Tabela A1.3.1 Principais decretos durante o governo Goulart.

N o. Trabalho	Número	Data	Assunto
1	51336	13/10/1961	Reajuste do salário mínimo.
2	197	22/11/1961	Combate as infrações contra a Fazenda nacional
3	220	24/11/1961	Cria grupo de fomento às exportações
4	317	07/12/1961	Cria uma embaixada brasileira na URSS
5	495	11/01/1962	Cria grupo de trabalho para a constituição da Eletrobrás
6	612-A	15/02/1962	Cria o Conselho Nacional de Reforma Agrária
7	764	20/03/1962	Contingência de despesas
8	786	26/03/1962	Plano Nacional de Habitação- regras de financiamento
9	1040	23/05/1962	Cria uma Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso
10	1106	30/05/1962	Cria comissão para analisar nacionalização
11	1178	13/06/1962	Criação da Eletrobrás
12	1281	25/06/1962	Transforma a CNH em CFH
13	1392	13/09/1962	Títulos de recuperação financeira Lei 4069
14	1394	13/09/1962	Regulamenta o empréstimo compulsório
15	1398	21/09/1962	Intervenção da Cia Nacional de Alcalis
16	1422	27/09/1962	Decreto sobre a criação do Ministro Extraordinário do Planejamento
17	51644-A	26/11/1962	Aprova o regulamento da lei delegada 4
18	1781	03/12/1962	Regulamenta a lei 4 120 (corte de despesas)
19	1878- A	13/12/1962	Regulamenta a SUPRA
20	1880	14/12/1962	Cria COLESTE
21	1881	14/12/1962	Regulamenta o salário mínimo
22	1973	31/12/1963	Aprova o regulamento do Fundo Federal Agropecuário
23	51613	03/12/1963	Altera o salário mínimo
24	51620	13/12/1962	Aprova regulamento da SUNAB
25	2061	16/01/1963	Revogação da intervenção na Cia Nacional de Alcalis
26	2179	22/01/1963	Plano de Contenção de Despesas Públicas
27	51684	30/01/1963	Grupo de Trabalho (GT) sobre abastecimentos e preços
28	51685	30/01/1963	Grupo de Trabalho sobre indústria farmacêutica
29	51702	12/02/1963	GT sobre mercados de capitais
30	51706	14/02/1963	Escopo da Ref. Administrativa
31	51753	22/02/1963	Tenta melhorar a arrecadação por meio de maior fiscalização
32	51814	08/03/1963	Contenção de despesas orçamentárias
33	51887	04/04/1962	Fixa os poderes especiais dos superintendentes da SUNAB
34	51888	04/04/1962	Subordina SUNAB à presidência da república

N o. Trabalho	Número	Data	Assunto
35	51892	08/04/1963	Cria uma Comissão Ministerial para a nacionalização dos serviços públicos
36	81900	10/04/1963	Regulamento para cobrança e fiscalização do IR
38	52025	20/05/1963	Regulamento da lei repressão ao abuso do poder econômico
39	52026	20/05/1963	Regulamenta o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT)
40	52106	11/06/1963	GT para indústria nacional de fertilizantes
41	52256	11/07/1963	Cria Coordenação do Planejamento Nacional
42	52275	17/07/1963	Cria Comissão de Política Salarial
43	52314	17/07/1963	Aprova regulamento para cobrança do empréstimo compulsório- Lei 4242
44	52444	03/09/1963	Cria comissão para estudar formas para a criação da Embratel
45	52471	13/09/1963	Criação do GRUPO Executivo para Ind. Farm.
46	52732	23/10/1963	Cria Grupo Executivo para indústria de fertilizantes
47	52745	24/10/1963	Impõe dias mínimos para a exibição de filmes nacionais nos cinemas
48	52795	31/10/1963	Regulamenta os serviços de radiodifusão
49	52359	18/11/1963	Aprova Plano Nacional de Telecomunicações
50	53151	10/12/1963	decreto contra a Hanna
51	53153	10/12/1963	Aprova o regulamento do salário família
52		01/12/1963	Várias exclusões do Plano de Contenção de despesas
53	53352	26/12/1963	Aprova o regulamento do Plano Nacional de Telecomunicação
54	53451	20/01/1964	Regulamenta Lei de Remessa de lucros
55	53465	21/01/1964	Plano Nacional de Alfabetização
56	53516	31/01/1964	Reconhece a CNA
57	53517	31/01/1964	Reconhece a CONTAG
58	53538	05/02/1964	Normas para o Plano de Contenção de Despesas Públicas (ano de 1964)
59	53579	21/02/1964	Reajuste do salário mínimo
60	53612	26/02/1964	Determina a compra de alguns remédios em laboratórios nacionais
61	53647	02/03/1964	Mudança na regulamentação na lei de abusos econômicos
62	53650	02/03/1964	Desapropriação de terras por interesse social- lei 4182
63	53670	06/03/1964	Aprova regimento interno do CADE
64	53678	11/03/1964	Cria o comissariado de defesa da economia popular
65	53700	13/03/1964	Decreto SUPRA
66	53701	13/03/1964	Desapropriação de refinarias em benefício da Petrobrás
67	53702	14/03/1964	Tabelamento dos aluguéis
68	53704	16/03/1964	Aprova o regulamento do Fundo Nacional de Investimento (FUNAI)
69	53762	20/03/1964	Autoriza o BNDE a subscrever via FUNAI ações da EMBRATEL
70	53803	23/03/1964	Cria Comissão Interministerial p/examinar situação das

N o. Trabalho	Número	Data	Assunto
			empresas estatais
71	53830	24/03/1964	Declara de interesse social para desapropriação de terras via Lei 4182
72	53871	30/03/1964	Declara de interesse social para desapropriação de terras via Lei 4182

Fonte: Coleção de Leis da República- Elaboração própria.

Tabela A1.4.1- Instruções da SUMOC durante o governo Goulart.

Data	Instrução	Classificação	Orientação	Resumo
04/10/61	217	Pouco Importante	liberação	Dispõe sobre a exportação de cacau no mercado livre de câmbio.
09/10/61	218	Muito Importante	intervenção	Aumento do valor dos depósitos prévios.
26/10/61	219	Muito Importante	intervenção	Aumenta o controle sobre as operações cambiais dos bancos particulares. (depósito compulsório caso as imports. não sejam da categ, geral).
18/11/61	220	Muito Importante	intervenção	Compra das cambiais do café deveriam ser realizadas apenas pelo Banco do Brasil.
15/12/61	221	Muito Importante	liberação	Diminuição dos depósitos prévios e tb dos depósitos compulsório caso as imports. não sejam da categ, geral através de um cronograma.
29/12/61	222	Muito Importante	liberação	Flexibilização das compras das cambias provenientes do café. De monopólio do BB para 80%.
30/04/62	223	Pouco Importante	liberação	Define em 10% o depósito compulsório caso as imports. não sejam da categ, geral), conforme cronograma previsto na Instrução 221.
18/05/62	224	Pouco Importante		Dispõe sobre a organização dos bancos.
18/05/62	225	Muito Importante	ortodoxa	Aumento do compulsório.
18/05/62	226	Muito Importante	restrição	Suspende cronograma de redução dos depósitos prévios e limita a entrega de Letras do Tesouro do BB a 30% do valor do depósito.
18/05/62	227	Muito Importante	liberação	Flexibilização das compras das cambias provenientes do café e do cacau. De 80% para o BB vai para 60%.
07/07/62	228	Muito Importante	restrição	Estabelecimento do monopólio cambial.
Não encontrada	229	Muito Importante	liberação	Abole o monopólio cambial, permitindo que apenas 60% das divisas do café e do cacau sejam repassas ao BB.
06/09/62	230	Pouco Importante		Trata da contribuição devida por saca de café.
24/10/62	231	Muito Importante	restrição	Trata da disciplina da lei de remessas de lucros, no que

Data	Instrução	Classificação	Orientação	Resumo
				concerne ao registro de capitais estrangeiros e outros.
24/10/62	232	Muito Importante	restrição	Trata da disciplina da lei de remessas de lucros, no que concerne ao registro de capitais de brasileiros no exterior.
07/11/62	233	Importante		Disciplina a restituição de depósitos prévios. Serão feitos por dinheiro ou letras do tesouro.
14/02/63	234	Muito Importante	restrição	Recomenda ao BB respeitar os tetos sua expansão de crédito ao nível fixado no Plano Trienal.
07/03/63	235	Muito Importante	ortodoxa	Aumento do compulsório, mas tenta direcionar o crédito deixando as medidas mais leves para os créditos em determinados setores.
13/03/63	236	Pouco Importante	liberação	Continua "liberal" em relação às cambiais de cacau.
26/03/63	237	Pouco Importante		Trata sobre cheque.
26/03/63	238	Pouco Importante		Trata sobre os estabelecimentos bancários.
22/04/63	239	Muito Importante		Desvaloriza a moeda. Aumenta o "imposto" de exportação. Diminui os depósitos prévios caso o depositante aceite Letras do Tesouro série B.
14/06/63	240	Pouco Importante		Redução do imposto de exportação sobre o café (cota de contribuição).
28/06/63	241	Pouco Importante		Redução do imposto de exportação sobre o cacau (cota de contribuição).
28/06/63	242	Muito Importante	restrição	Disciplinar a importação sem cobertura cambial, protegendo a indústria nacional de máquinas e equipamentos.
09/08/63	243	Muito Importante	restrição	Diminuição das faixas de atividades que antes tinha isenções de depósitos prévios .
24/08/63	244	Muito Importante	restrição	Pagamento de bonificação na compra de cambiais para alguns fins, tal como turismo.
24/08/63	245	Muito Importante	restrição	Aumenta de 60% para 70% os repasses obrigatórios ao BB das cambiais do café.
03/09/63	246	Pouco Importante		Dispõe sobre as normas de instalação de dependências de Sociedades de Crédito e Investimento.
03/09/63	247	Pouco Importante	expansiva	Aumenta as possibilidades de diminuição do compulsório estabelecido em função do crédito rural.
03/09/96	248	Pouco Importante	liberação	Revoga o imposto de exportação (quota de contribuição) sobre o algodão.
03/09/63	249	Importante		Auxilia os exportadores industriais, concedendo, principalmente, prioridade para importação de matérias-primas e outros.

Data	Instrução	Classificação	Orientação	Resumo
03/09/63	250	Importante		Modifica a Instrução 215 no que concerne ao financiamento de exportações.
26/09/63	251	Importante		Fala de uma lei de mercados de capitais: Lei 4242.
11/10/63	252	Pouco Importante	expansiva	Restituição de juros de redesconto.
11/10/63	253	Importante		Regulamenta a atuação dos Bancos.
11/10/63	254	Muito Importante	restrição	Aumenta os depósitos prévios para 100%.
18/10/63	255	Muito Importante		Recomenda ao BB utilizar as Letras de sua emissão para: prover a União de recursos não inflacionários, aumentar o crédito e diminuir a liquidez. A entrega seria feita aos tomadores de empréstimos.
29/10/63	256	Muito Importante	restrição	Para a categoria especial, aumenta os depósitos prévios a 200%.
29/10/63	257	Importante	expansiva	Flexibiliza o compulsório – motivo: 13o. salário.
29/11/63	258	Muito Importante		Auxilia os exportadores industriais, concedendo: a desvalorização cambial mais um bônus de 10%.
23/12/63	259	Muito Importante		Revoga a Instrução 255.
23/12/63	260	Pouco Importante		Dispõe sobre formulários.
23/12/63	261	Importante	expansiva	Restituição de juros do redesconto.
27/12/63	262	Muito Importante	restrição	Aumenta de 70% para 80% os repasses obrigatórios ao BB das cambiais do café.
19/02/64	263	Muito Importante	restrição	Aumenta para 100% os repasses obrigatórios ao BB das cambiais do café.
20/02/64	264	Muito Importante	restrição	Dispõe sobre o aumento de controle sobre as remessas.
20/02/64	265	Pouco Importante		Aumenta o limite para depósitos populares.
04/03/64	266	Pouco Importante		Trata de agências bancárias.
09/03/64	267	Muito Importante		Cria a Agência Financeira Federal, que permite à SUMOC intervir no mercado de títulos.
09/03/64	268	Importante		Bancarização dos trabalhadores.

Data	Instrução	Classificação	Orientação	Resumo
18/03/64	269	Muito Importante		Disciplina a assistência técnica no espírito da nova lei de remessas de lucros.

Fonte: Boletins SUMOC (1961-1964) - Elaboração própria.

ANEXO 2- Dados macroeconômicos adicionais

Tabela A2.1.1- Resumo das contas externas- Dados atualizados

Período	Balança comercial	Serviços e rendas	Transações correntes	Conta capital e financeira	Balanco de pagamentos
1954	147,149	-378	-235,851	236	11
1955	319,456	-344	-34,544	34	12
1956	407,44	-419	-22,56	190	183
1957	106,32	-393	-299,68	309	-161
1958	65,81	-327	-265,19	425	-30
1959	72,17	-407	-344,83	345	-25
1960	-24,03	-498	-518,03	493	-14
1961	111,14	-389	-262,86	390	178
1962	-89,72	-402	-452,72	472	-118
1963	112,48	-326	-170,52	210	-37
1964	343,39	-317	81,39	134	-2
1965	654,88	-446	283,88	-35	218
1966	438,04	-548	-30,96	47	-9
1967	212,77	-566	-276,23	49	-262

Fonte: IPEADATA- Elaboração própria

Tabela A2.2.1- Crescimento econômico e taxa de investimento- dados atualizados

Ano	Cresc. PIB (%)	Tx. Investimento (%)
1954	7,8	15,76
1955	8,8	13,49
1956	2,9	14,46
1957	7,7	15,04
1958	10,8	16,98
1959	9,8	17,99
1960	9,4	15,72
1961	8,6	13,11
1962	6,6	15,51
1963	0,6	17,04
1964	3,4	14,99
1965	2,4	14,71
1966	6,7	15,92
1967	4,2	16,2

Fonte: IPEADATA e Abreu (org., p. 401, 1990)

Tabela A2.3.1- Setor Público- dados recalculados

Ano	Necessidade de financiamento operacional (% do PIB)
1960	-0,43
1961	-2,83
1962	-4,61
1963	-3,69
1964	-3,97

Fonte: Bastos, Melo e Araújo (2005)

Bibliografia

Arquivos Consultados

JG: Arquivo João Goulart: CPDOC/FGV

Depoimentos

PINHEIRO NETO, JOÃO. (1979), **Depoimento a A. Camargo, H. Bonemy e M.L. Heilborn**. CPDOC/FGV.

CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. (2000), **Depoimento a C. Sarmento e V. Alberti (2000)**. CPDOC/FGV.

RIBEIRO, Casemiro. (1979), **Depoimento a A. Sochaczewski, A. Camargo. P. Malan, I Beloch, R. Gamboa e R. Roels Jr. (1975-1979)**. CPDOC/FGV.

Referências secundárias

ABREU, Marcelo Paiva. (1990), Inflação, estagnação e ruptura. In: _____. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

BANDEIRA, Luis Antonio Moniz. (1983), **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

_____. (1997), O golpe militar de 1964 como fenômeno de política internacional. In: TOLEDO C. N. **1964: Visões críticas do golpe: Democracias e reformas no populismo**. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

_____. (1973), **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; Melo, Hildete Pereira de; ARAÚJO, Vítor Leonardo. (2005), Um governo sitiado: a política econômica do Governo Jango. **VI Congresso Brasileiro de História Econômica e 7º Conferência Internacional de História de Empresas**. Conservatória, 2005.

BASTOS, Pedro Paulo. (2001), **A Dependência em Progresso: Fragilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil, 1890-1954**. Tese de Doutorado: Universidade de Campinas, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria. (1980), **A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1988), **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. (1991), **História Constitucional do Brasil**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BRAGA, Sergio Soares. (2008), **As relações entre Executivo e Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência da democracia pluripartidária brasileira (1946-1964)**. Tese de Doutorado: Universidade de Campinas, 2008.

BRAGA, Sergio Soares. (2007), O papel do Legislativo na elaboração da política econômica da “democracia populista”: uma análise a partir de proposições sugeridas e aprovadas no período de 1947-1964. **XII Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo, USP 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1961-1964), **Anais**. Brasília (1961-1964).

_____. (1961-1964), **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília (1961-1964).

_____. (1961-1964), **Coleção de Leis da República**. Brasília, (1961-1964).

CAMPOS, Roberto. (1994), **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1973), Associated- Dependent Development: Theoretical and Pratical Implications. In: STEPAN, A. (Org.) **Authoritarian Brazil**. New Haven: Yale University Press, 1973.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. (1975), **O capitalismo tardio**: contribuição a revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

_____; BELLUZZO, Luís Gonzaga. (1977), Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, Luís Gonzaga; COUTINHO, Renata. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia- Unicamp, 1998.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. (2002), **A história da política exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COLISTETE, Renato (2001). O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, 15 (41), 2001: 21-34.

CORSI, Francisco. (1996), A queda do Estado Novo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 6, p. 25-36, 1996.

CRUZ, Paulo Davidoff. (1980), **Ignácio Rangel, um pioneiro**: o debate econômico no início dos anos 60. Campinas, 1980. Dissertação de Mestrado- IE/UNICAMP.

D´ARAÚJO, Maria Celina. (1996), **Sindicato, carisma e poder**: o PTB e de 1945-65. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

DREIFUSS, R. A. (1981), **1964**: A conquista do Estado: Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Petrópolis: Vozes, 1981.

FICO, Carlos. (2008), **O grande irmão**: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

- FIGUEIREDO, Argelina. (1987), **Democracia ou reformas?** Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FONSECA, Pedro Dutra. (2004), Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart. **Estudos Econômicos**. Instituto de Pesquisas Econômicas, São Paulo, SP, v. 34, n. 3, p. 587-622, 2004.
- FURTADO, Celso. (1989), **A fantasia desfeita**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. (1965), Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil. **Revista Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, p. 129-145, Mar. 1965.
- GASPARI, Elio, (2002), **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GENNARI, Adilson. (1997), **M. Réquiem ao capitalismo nacional:** a lei de remessa de lucros no governo Goulart. 1. ed. Araraquara/São Paulo: Cultura Acadêmica/Laboratório Editorial FCL/ UNESP, 1999.
- GOULART, João. (1962-1964), **Mensagens ao Congresso Nacional**. Brasília (1962-1964).
- TENDLER, Silvio. (1984), **Jango:** como, quando e porque se depõe um presidente (filme), 1984.
- HIPPOLITO, Lucia. (1984), **De raposas e reformistas:** o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- KEYNES, John Maynard. (1936), **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda:** inflação e deflação. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LEFF, Nathaniel. (1967), **Política econômica e desenvolvimento no Brasil**, 1947-1964. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- LAVAREDA, Antônio. (1991), **A democracia nas urnas:** o processo partidário-eleitoral brasileiro, 1945-1964. 2 ed. Rio de Janeiro: Iuperj: Revan, 1999.
- LESSA, Carlos. (1964), **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MANKIW, Nicholas Gregory. (2004), **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DO PLANEJAMENTO. (1962), **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (Síntese)**. Brasília, 1962.
- MIRANDA, José Carlos da Rocha. (1979), **O Plano Trienal:** O canto de cisne do nacional-desenvolvimentismo. Campinas, 1979. Dissertação de Mestrado- IE/UNICAMP.
- MOURA, Gerson. (1984), **O aliado fiel:** a natureza do alinhamento brasileiro durante a após a Segunda Guerra Mundial. Tese de Doutorado (University College London). Tradução: CPDOC/FGV.
- NIEMEYER NETO, Luís. (2003), **Dívida externa brasileira nos anos 90 em uma perspectiva histórica:** créditos internacionais de curto prazo e “estatização” da dívida. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. (1972), **Crítica à razão dualista – O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____; MAZZUCHELLI, Frederico. (1977), Padrões de acumulação, oligopólio e Estado no Brasil (1950-1976). In: OLIVEIRA, F. **A economia da dependência imperfeita**. 5 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

PARKER, Phyllis. (1977), **1964: o papel dos Estados Unidos no golpe de Estado de 31 de março**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

PREBISCH, Raul. (1948), O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas (trad. Celso Furtado). In: **Revista Brasileira de Economia**, 3(3), set, 1949.

PRZEWORSKI, Adam. (1989), **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RANGEL, Ignácio. 1963, **A inflação brasileira**. 5 ed. São Paulo: Editora Bial, 1986.

RESENDE, André Lara. (1990), Estabilização e reforma. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

SANTOS, Fabiano. (2007), **A república de 46: separação de poderes e políticas alocativas**. In: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1978), **O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SERRA, José. (1980), Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do pós guerra. In: BELLUZZO, L. G; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia- Unicamp, 1998.

SILVA, Fernando Resende. (1978), **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1978.

SILVA, Hélio. (1974), **Os presidentes: João Goulart: golpe e contragolpe (1961-1964)**. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1983-1984.

SKIDMORE, Thomas. (1967), **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. (1980), **Desenvolvimento econômico e financeiro no Brasil: 1952-1968**. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.

SOLA, Lourdes. (1982), The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963. Tese de Doutorado: Universidade de Oxford, 1982.

SOUZA, Maria Campelo. (1976), **Estado e partidos e políticos no Brasil (1930 e 1964)**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.

SUPERINTENDÊNCIA DA MOEDA E DO CRÉDITO. (1961-1964), **Boletim da SUMOC**. Brasília (1961-1964).

TAVARES, Maria da Conceição. (1963), Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____; SERRA, José. (1971), Além da estagnação. In: **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. (1974), **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas, Instituto de Economia- Unicamp, 1998.

TOLEDO, Caio Navarro. (1993), **O governo João Goulart e o golpe de 64**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

VILLA, Marco. (2004), **Jango: um perfil (1945-1964)**. São Paulo: Globo, 2004.

WEFFORT, Francisco. (1978), **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

WELLS, John Richard. (1977), **Growth and Fluctuations in the Brazilian Manufacturing Sector during the 1960s and Early 1970s**. Tese de doutoramento: Universidade de Cambridge, 1977.