

**Submissão para Sessões Ordinárias**

**ÁREA: 2. História Econômica e Economia Brasileira**

**SUBÁREA: 2.1. História Econômica e Social Brasileira**

**AUTOR: Jorge Armindo Aguiar Varaschin**

**PARA ALÉM DO POPULISMO: UMA INTERPRETAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA  
DO GOVERNO JOÃO GOULART (1961 – 1964)**

Caracterizado como momento ímpar na história brasileira contemporânea, devido, principalmente, à grande mobilização social e ao acirramento da luta de classes, o debate na literatura econômica em torno da combinação de política implementada durante o governo João Goulart (1961 – 1964) diverge quanto às origens do baixo desempenho então verificado: causas estruturais, conjunturais, “erros” dos *policy-makers* e “irracionalidade” da gestão econômica são alguns dos argumentos expostos. Nesse contexto, pretende-se analisar o sentido da política econômica observada entre os anos de 1961 a 1964. Compreende-se que, mais do que resultado de determinada conjuntura política ou da exclusividade causal de fatores ligados à economia, variáveis políticas e econômicas interagem dialeticamente, construindo, nesse processo, o próprio sentido das medidas dos *policy-makers*. Dessa maneira, vislumbra-se não apenas a *forma* assumida pela gestão da economia, isto é, os ciclos então observados, mas, principalmente, seu *conteúdo*, compreendido como fruto de um cenário complexo em cujo cerne encontram-se as classes e as frações de classe em luta.

Palavras-chave: Política econômica, João Goulart, Economia brasileira, Trabalhismo, Populismo.

Characterized as unique moment in contemporary Brazilian history, mainly due to the great social mobilization and intensification of the class struggle, the debate in the economic literature around the combination of policy implemented during the government of João Goulart (1961 - 1964) to diverge origins of underperforming then checked: structural causes, situational, "errors" of policy-makers and "irrationality" of economic management are some of the arguments. In this context, we intend to analyze the direction of economic policy observed between the years 1961 to 1964. It is understood that more than the result of particular political conjuncture or exclusive causal factors related to the economy, political and economic variables interact dialectically, building in the process, the very meaning of the measures of policy-makers. Thus, it is envisaged not only the form taken by the management of the economy, ie cycles then observed, but mainly its content, understood as the result of a complex scenario in whose heart are the classes and fractions class struggle.

Keywords: Economic policy, João Goulart, Brazilian Economy, Labour, Populism.

# 1 INTRODUÇÃO

O governo João Goulart (1961-1964) caracteriza-se como um dos períodos mais conturbados da história brasileira contemporânea. Mais do que momento de grande mobilização social e de acirramento da luta de classes, representa o aprofundamento dos impasses elaborados pela dinâmica política e econômica iniciada durante a década de 1930: a formação de uma problemática nacional mediante a identificação do desenvolvimento como *utopia* (FONSECA, 2004b) demonstra os dilemas da construção do chamado *Brasil moderno* (FERNANDES, 1968), observado, então, como processo de formação de uma sociedade de classes. Esse movimento tem sua agudização nos anos da presidência de João Goulart, revelando, na medida em que se desenrola, a importância do período, não apenas pelo retomada de um discurso trabalhista radicalizado, mas justamente pelo sentido de seu retorno. Vislumbra-se, assim, a relevância do momento histórico compreendido entre 1961 a 1964.

Nesse contexto, a análise recai sobre o sentido da política econômica então implementada, partindo do trabalho de Fonseca (2004a), onde a forma da combinação de política aparece no ciclo estabilização/randomização/crescimento. Desse modo, compreende-se a política econômica entre os anos de 1961 a 1964 como resposta a uma problemática específica ao momento histórico no qual se insere, cuja dinâmica se encontra em dois fatores principais: um de caráter estrutural, ligado à perda de dinamicidade do processo de substituição de importações (FURTADO, 1968; TAVARES, 1963, TAVARES, 1986); e outro conjuntural, onde o acirramento do conflito social ganha realce (FONSECA, 2004a). A sua inconsistência ou falta de diretrizes (LESSA, 1982; BAER, 1996 e MACEDO, 1975) se desvanecem na medida em que a pesquisa investiga, para além da política econômica e seu suposto caráter instrumental, aqueles que lhe dão sentido, ou seja, as classes e frações de classes. Só a partir deste ponto as “irracionalidades” mencionadas revelam seu *conteúdo*.

## 2 A POLÍTICA ECONÔMICA IMPLEMENTADA

### 2.1 Período Parlamentarista (07/09/1961 a 24/01/1963)

João Goulart assume a Presidência da República em 7 de setembro de 1961, depois de uma grave crise política em torno de sua posse. O veto militar e a posterior adesão do III Exército à campanha da Legalidade promovida pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, aprofundam as tensões do quadro político, colocando o país à beira de uma guerra civil. Nesse cenário, como saída encontrada entre as forças em disputa, adota-se o parlamentarismo como regime de governo. Goulart, então, forma um gabinete de união nacional, compondo com os principais partidos da época e unindo o udenismo ao bloco PSD-PTB. O objetivo de Goulart no

momento era retomar a governabilidade, só possível com a desobstrução da agenda política e com a afirmação de um programa de distensionamento dentro do conturbado cenário político apresentado. Dessa forma, explica-se o peso do Partido Social Democrático no gabinete Tancredo Neves, o partido de centro, o pouco peso do Partido Trabalhista Brasileiro e tentativa de composição com a União Democrática Nacional. Surge, nesse contexto, o nome de Moreira Salles para assumir o Ministério da Fazenda, banqueiro de perfil conservador capaz de acalmar os mercados e abrir o mercado de crédito externo.

Em consonância com o referido acima, o programa apresentado por Moreira Salles baseava-se no receituário ortodoxo, centralizando a elaboração da política econômica no combate à inflação, promovendo, dessa forma, uma descontinuidade em relação ao conjunto de política adotado até o início de 1961. A inflação dava sinais de agravamento (IGP-DI/FGV passa de 30,5 % em 1960 para 47,8% em 1961), num cenário onde a expansão do produto (crescimento do PIB de 8,6% em 1961) se mantinha. Assim, seu Plano de Emergência surgia como um programa anti-inflacionário, cuja proposta de corte dos gastos e redução do crédito, objetivava conter excessos de expansão monetária, principalmente via aumento do déficit público. Mesmo assim, com nítido viés ortodoxo, ainda ressaltava, em seu texto, a necessidade de manutenção de taxas de crescimento elevadas (meta de 7,5% em 1961), associando combate ao desemprego à eliminação das desigualdades regionais, elaborando, dessa forma, um esforço de compatibilização de metas de curto e de longo prazo.

Nesse contexto, visando controlar a taxa de expansão monetária, adota-se a regra de conter aumentos na oferta real de moeda, com controle quantitativo do crédito. Além disso, algumas propostas de mudanças institucionais foram feitas, incluindo aí a criação de um Banco Central e a elaboração de incentivos à formação do mercado de capitais (ABREU, 1990). Já as discussões em torno da área fiscal centraram-se no orçamento de 1962, cujo déficit proposto (Cr\$ 134,5 bilhões) foi considerado subestimado pelo governo, considerando como seu patamar potencial cerca de Cr\$ 329 bilhões (FONSECA, 2004a). “Propôs, então, um corte linear de 40% das despesas ‘variáveis’ de cada ministério, redução de déficit das empresas do governo e um projeto de lei, rejeitado pelo Parlamento, que permitia um aporte da receita tributária em Cr\$ 100 bilhões [...]” (FONSECA, 2004a, p. 596). Já no câmbio verifica-se a continuidade com a política elaborada pelo governo JK, mantendo a unificação das taxas em níveis realistas, o que ficou conhecido, na época de sua adoção, como “realismo cambial”. Apesar disso, a crise no balanço de pagamentos fez com que se mantivesse o controle das importações da categoria especial, linha de “não-essenciais”, assim como incentivou as alterações encaminhadas pela Instrução 204 da SUMOC, em março de 1961, quando o sistema de taxas múltiplas foi substituído por uma única taxa flutuante, mantendo-se os leilões de cambiais para as chamadas operações especiais. Ao fim, somada à elevação de 100% do preço do

dólar para as importações “preferenciais”, a liberdade cambial representou uma desvalorização com impacto positivo nas transações correntes, contendo, em parte, a crise no balanço de pagamentos. Ainda no período, a Instrução nº 219, lançada em outubro de 1961, separou as operações comerciais e financeiras, na expectativa de conduzir as receitas provenientes de exportações para o mercado financeiro. Entretanto, o aparecimento de mercado paralelo para cambiais pôs termo à iniciativa. A retenção de contratos na espera de uma possível recuperação do dólar abriu caminho para o subfaturamento das exportações e o superfaturamento das importações, levando à adoção do depósito compulsório prévio de 50% das cambiais no valor das transações, durante 180 dias. O pequeno efeito das medidas implementadas na contenção da demanda por dólares levou a outras duas Instruções: 221 e 222, implementando a diminuição do valor do depósito compulsório, bem como a restituição da unificação do mercado cambial, revogando a segmentação antes proposta. Consequentemente, “O dólar, que disparara no mercado paralelo de Cr\$ 360,00 para Cr\$ 500,00, caiu para Cr\$ 390,00 ao final do mês.” (FONSECA, 2004a, p. 597). Dessa maneira, os resultados apresentados no final do ano observado eram uma taxa de inflação (IGP-DI) de 47,8%, com uma expansão do PIB de 8,6%, somados a um superávit no balanço de pagamentos na ordem de US\$ 115 milhões, em grande parte devido à entrada de capitais autônomos e compensatórios, os últimos herdados do governo Jânio Quadros, mediante o cumprimento de metas pré-estabelecidas. Contudo, apesar dos resultados revelarem o aumento no nível de preços, há nitidamente uma combinação de política de caráter contracionista, evidenciando o cerne da gestão econômica: o combate à inflação mediante diminuição da atividade da economia via restrição da demanda efetiva. Implicitamente, supõe-se uma inflação de demanda, puxada principalmente pelos gastos fiscais e descompasso na oferta monetária. As distorções no mercado de câmbio eram vistas como causas do desequilíbrio externo. A política econômica elaborada ataca os elementos dos desajustes e propõe com isso à estabilidade de preços com manutenção das taxas de crescimento e emprego.

No início de 1962, adotam-se novas medidas visando ao controle creditício e dos gastos fiscais. Institui-se o teto de 12,7% para a elevação do crédito concedido pelo Banco do Brasil ao setor privado, juntamente com o aumento do depósito compulsório dos bancos comerciais. Além dos cortes orçamentários já referidos, transferiram-se investimentos e restos a pagar para o ano de 1963, bem como se obteve empréstimo compulsório do Imposto de Renda de pessoa jurídica. Tentou-se ainda o reajuste de alíquotas de alguns impostos federais com o objetivo de ampliação da receita fiscal. No entanto, o projeto que instituía as alterações propostas foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, já que aumentava impostos depois da aprovação do orçamento.

Em abril, Goulart e outras autoridades brasileiras foram a Washington, em busca de credibilidade para a política econômica implementada e apoio financeiro dos norte-americanos para

a política de estabilização. A crise externa preocupava o governo e o déficit em transações correntes precisava do contraponto na conta de capital. No caso, esperava-se um cenário parecido com o de 1961: déficit em transações correntes balanceado pelos capitais autônomos e de compensação que entram no país. A medida visava ainda dirimir polêmicas com os EUA em relação à manutenção da política externa independente. O não alinhamento brasileiro à proposta norte-americana de expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) realizada na Conferência de Punta del Este, em janeiro de 1962, e a desapropriação dos bens da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da International Telephone and Telegraph (ITT), pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, alegando defesa do interesse público, causaram fortes desgastes com os norte-americanos. Em resposta, o Congresso dos EUA vota a emenda Hickenlooper, suspendendo a ajuda financeira para qualquer país que desapropriasse bens de empresas norte-americanas sem indenização imediata.

Contornando a situação, Goulart, na oportunidade sinalizando o intuito de resolução da polêmica, defende o que chamou de “principio de compensação justa” para transferências de propriedade de empresas estrangeiras de serviços públicos, colocando termo em outros processos de encampação (BANDEIRA, 1983). Em vista disso, Kennedy autoriza a liberação de US\$ 129 milhões dos US\$ 338 milhões prometidos a Jânio Quadros e o FMI garante empréstimo de US\$ 20 milhões para pagamento de atrasados em março, colocando a liberação de mais US\$ 160 milhões em condicionalidade ao plano de estabilização posto em prática pelo governo. Na verdade, a ajuda financeira norte-americana mostrava-se essencial para o êxito da política de estabilização. As incompatibilidades referidas anteriormente forçavam o governo brasileiro a uma tentativa de aproximação com os EUA. O combate à inflação impedia a desvalorização corretiva, o que agravava a crise no balanço de pagamentos. O cenário somente poderia ser reequilibrado através de captação de poupança externa através da conta de capital. As ações dos *policy-makers* revelam a consciência do dilema apresentado, na medida em que o “custo” político de uma aproximação com os EUA não era pequeno no cenário interno.

Nesse momento, surgem sinais de aprofundamento da crise econômica. Do lado fiscal, o déficit público começa a dar sinais de agravamento já no fim do primeiro semestre de 1962, o que deteriorou as expectativas para o ano de 1963, cujo déficit esperava-se o maior da história. A proposta orçamentária enviada ao Congresso nesse período expunha despesas previstas na ordem de Cr\$ 793,8 bilhões e receitas de Cr\$ 590 bilhões, sinalizando a perspectiva de agravamento da situação fiscal em 1963. Entretanto, as políticas restritivas mantinham-se na esfera monetária, através das Instruções nº 225, 226 e 227. Tentava-se, com isso, aumentar a participação dos bancos comerciais no financiamento do déficit público mediante recolhimentos compulsórios do Banco do Brasil. Além disso, suspendia-se a diminuição mensal de 10% nos compulsórios oriundos de

importações. Já o câmbio manteve-se inalterado até maio de 1962, representando uma sobrevalorização de 30%. O aprofundamento da crise externa resultou em ágio dos importadores aos exportadores, o chamado “boneco”, tornando-se um dos “indicadores do grau de incerteza na economia” (FONSECA, 2004a, p. 601). Já o saldo da balança comercial “não chegava ainda a refletir a extensão da crise cambial, pois ao lado da queda das exportações também caíram as importações, em parte devido à desvalorização cambial e em parte pela diminuição do ritmo da atividade econômica” (FONSECA, 2004a, p. 602). Contudo, o saldo de capitais autônomos encerrou, no segundo semestre de 1962, em apenas US\$ 16 milhões, queda acentuada em relação aos US\$ 177 milhões do primeiro semestre e aos US\$ 153 milhões referentes ao segundo semestre de 1961.

Em 7 de julho, institui-se a Instrução nº 228, reestabelecendo o monopólio cambial através do Banco do Brasil. Tentava-se, assim, através da centralização da compra e venda, conter o câmbio e estabilizar o mercado cambial à taxa oficial. Apesar disso, o ágio se mantém e o movimento de queda do cruzeiro frente ao dólar continua, chegando, no mercado paralelo, ao valor de Cr\$ 700 em agosto. O fracasso da medida provoca a elaboração da Instrução nº 229 extinguindo o monopólio cambial do Banco do Brasil e estabelecendo instrumentos de controle do câmbio, entre as quais 60% das cambiais oriundas das exportações de alguns produtos, como o café, deveriam ser repassadas ao Banco do Brasil. Em meio ao cenário de aprofundamento da crise, cai o gabinete Tancredo Neves, assumindo então o deputado Francisco Brochado da Rocha, do PSD do Rio Grande do Sul. Segundo Fonseca (2004a), nesse momento passa-se para o que chamou de período de randomização da política econômica: o cenário da política torna-se errático e aparentemente discrepante, onde políticas de caráter contracionista somam-se ao afrouxamento em outras áreas, mostrando os impasses no qual se baseiam os *policy-makers*. Nessa conjuntura, tendo sua política de estabilização seriamente comprometida, Moreira Salles afasta-se do Ministério da Fazenda em 14 de setembro de 1962. Assume então Miguel Calmon.

Inicia-se aí um período de políticas mais flexíveis. A busca pela estabilização do nível de preços dá lugar ao retorno de uma combinação de política voltado para o crescimento do produto. Sob influência das eleições de novembro para o Congresso e governadores de alguns estados, implementa-se uma política fiscal frouxa, seguindo inalterado o agravamento do cenário externo. O déficit público, em termos nominais, chegara em novembro a Cr\$ 181,2 bilhões, o triplo do verificado em 1961. No final do ano, a taxa de câmbio chega a Cr\$ 850 por dólar e o “boneco” alcança os Cr\$ 80. O déficit no balanço de pagamentos fecha em torno de US\$ 346 milhões, em grande parte devido ao saldo negativo na balança comercial e a diminuição da entrada de capitais externos. A piora do setor externo e o alargamento do déficit público aceleram o processo inflacionário: 1962 encerra-se com um IGP-DI acumulado em 50%.

Nesse momento, forma-se o debate sobre o plebiscito que decidiria o retorno ao sistema presidencialista. A instabilidade do regime parlamentarista e o agravamento da crise econômica trazem à tona o debate sobre a volta do presidencialismo. A inflação aumentara e a instabilidade política e econômica parecia persistir em meio a troca de gabinetes. Durante o processo, Goulart muda o tom acerca dos problemas brasileiros: entra de maneira mais intensa o debate sobre as reformas de base e a necessidade de mudanças estruturais para a superação da crise. Essa radicalização do discurso presidencial visa mobilizar as bases do PTB, agora radicalizado com o chamado Grupo Compacto, o mais à esquerda existente no partido. Nesse ínterim, mesmo com o desacordo de dirigentes do PSD, UDN e do Partido Social Progressista (PSP) de Adhemar de Barros, o Congresso aprova a emenda do senador Benedito Valadares a um projeto de lei do deputado Gustavo Capanema, datando o plebiscito para o dia 6 de janeiro de 1963 (BANDEIRA, 1983). Em meio a esse processo, as dificuldades no combate à inflação e a radicalização do discurso petebista começam a deteriorar a relação PSD-PTB. Na medida em que as reformas de base punham em perigo a estrutura da propriedade, com o PSD constatando a progressiva “ameaça” da reforma agrária, aprofundam-se de maneira progressiva as fissuras nos termos da composição. Além disso, a Lei de Remessas de Lucros jogava um peso decisivo, principalmente no campo ideológico, por ser uma antiga proposta de setores nacionalistas.

## **2.2 Período Presidencialista (24/01/1963 a 01/04/1964)**

O plebiscito de 6 de janeiro de 1963 marca o início de uma nova fase na política nacional. Revigorado politicamente e possuindo novamente plenos poderes constitucionais, Goulart monta um ministério com nomes intelectualmente reconhecidos, dando um nítido viés de centro-esquerda ao novo governo. Deste grupo, coube a dois nomes a responsabilidade de elaboração e acompanhamento da execução de um plano capaz de estabilizar a economia nacional, dando condições para a manutenção do crescimento: Celso Furtado, ministro do recém-criado Ministério do Planejamento, e San Tiago Dantas, no Ministério da Fazenda.

Nesse momento, não apenas o sistema de governo muda, assim como se fortalece a posição do presidente, mas também se altera o discurso governamental frente à situação econômica. A partir daí, retoma-se novamente a necessidade de compatibilização entre as metas de política. O acirramento do debate pró-reformas promovido na campanha para o plebiscito, alça a reestruturação econômica ao objetivo de longo prazo do governo. Na medida em que cada vez mais se apresenta a consciência de que os problemas da economia brasileira surgem de obstáculos estruturais, tais como a concentração fundiária e a tributação regressiva, o foco do conjunto de política transfere-se para a construção de um ambiente favorável para implementação das referidas reformas de estrutura. O arcabouço estruturalista mostra-se, no caso, essencial para os *policy-makers*, pois teorizava

justamente sobre a maneira como desajustes estruturais da dinâmica econômica se expressam em variáveis como taxas de inflação e baixo crescimento. Dessa maneira, constrói-se um cenário onde a política de estabilização aparece como condição para o alcance de um objetivo de mais longo prazo, qual seja, a construção das reformas. Em dezembro de 1962 é lançado o chamado Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. Baseando-se em diagnóstico de inflação de demanda, com centralidade explicativa no déficit público, o plano caracteriza-se por uma política de estabilização tipicamente ortodoxa, expondo instrumentos de controle inflacionário de cunho recessivo. Desse modo, propõe redução creditícia, extinção de subsídios e correção de preços de bens controlados pelo governo, causando o que ficou conhecida como “inflação corretiva” (ABREU, 1990). Além disso, limitou o déficit público (meta de Cr\$ 300 milhões em 1963) e a expansão monetária. A adoção de medidas de viés ortodoxo causou certa estranheza em alguns analistas (ver, por exemplo, MACEDO, 1975 e SKIDMORE, 1976), principalmente, tendo entre seus elaboradores o nome de Celso Furtado, um dos maiores expoentes do estruturalismo cepalino latino-americano. Esse “ecletismo” é o esforço de elaboração de um modelo de gestão capaz de compatibilizar as diversas bases do campo governista. No contexto apresentado pelo plano, combate à inflação e crescimento são metas de política interdependentes e correlacionadas. A manutenção de uma alta taxa de crescimento (7%) e uma redução gradual da inflação (25% em 1963), chegando a 10% em 1965, apesar de, a princípio, parecerem objetivos incongruentes, na verdade, segundo a lógica trabalhada, fazem parte de um mesmo sentido: o aprofundamento do PSI como modelo de crescimento de longo prazo. Sua lógica era descrita na perspectiva de que “[...] *a crise do modelo só poderia ser superada com o aprofundamento do próprio modelo, ou seja, com a ampliação do mercado interno, através da reforma agrária e de outras políticas voltadas a redistribuição de renda.*” (FONSECA, 2004a, p. 609, grifo do autor). Construíra-se, assim, a coerência do Plano Trienal, onde o sentido da estabilização aparecia em abrir caminho para as reformas. Do lado político, compatibilizavam-se os interesses de um campo heterogêneo, prosseguindo com a proposta de crescimento com distribuição de renda, deixando para um horizonte mais longo medidas mais polêmicas como a reforma agrária.

A política de estabilização via medidas restritivas inicia-se com as Instruções nº 234 e 235 da SUMOC, limitando o crédito e aumentando o compulsório dos bancos para 28% nos depósitos à vista e 14% nos depósitos a prazo. A consequente elevação nas taxas de juros, somada à forte contração creditícia e restrição na expansão monetária, provocam um cenário de aprofundamento do quadro recessivo no primeiro trimestre de 1963. Apesar disso, verifica-se uma elevação na entrada de capitais autônomos, com consequente diminuição do déficit no balanço de pagamentos, alcançando no primeiro bimestre a cifra de Cr\$ 29 milhões. A limitação do déficit do Tesouro, o controle na expansão da oferta monetária e a contração creditícia têm como contrapartida a valorização real do cruzeiro em aproximadamente 30% durante o período, e uma queda no valor do



“boneco”. Em abril de 1963, tenta-se retomar a política de câmbio “realista”, através da Instrução 239, com a elevação do dólar oficial em nível semelhante ao seu valor atribuído no mercado paralelo (cerca de Cr\$ 600,00). A partir daí, segundo Fonseca (2004a), retorna um período de randomização. Além dessas medidas, caracterizando uma descontinuidade na política até então adotada, houve aumento do déficit público e expansão monetária, além de afrouxamento do crédito. No plano político, ocorre uma aproximação de Goulart com grupos ligados à esquerda do PTB, ocasionando a retomada da ênfase nas reformas de base, principalmente na reforma agrária.

O conjunto de políticas estabilizantes chocou-se com parcela do campo que compunha a base de governo. O congelamento dos salários, parte da estratégia para conter a demanda efetiva, punha em risco o modelo de distribuição de renda até então implementado, gerando crescente descontentamento em parte da classe trabalhadora e nas entidades sindicais, com papel central da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT). Medidas como a Lei de Remessas de Lucros, aprovada ainda no ano de 1962, representando revindicação antiga de setores nacionalistas que viam na medida o combate à espoliação nacional por parte do capital estrangeiro, acirravam ainda mais os ânimos do udenismo. O baixo crescimento, a queda na atividade econômica e o consequente aumento no desemprego, fruto do combate à inflação, empurram Goulart para a retomada do discurso centrado nas reformas, assim como acontecera durante a campanha do plebiscito. A base do trabalhismo exigia que o combate à inflação não se desse à custa do emprego e da renda nacional. Na busca de recomposição de sua base de apoio, Goulart cede e a corrosão do Plano Trienal se aprofunda. Apesar disso, San Tiago Dantas continuava a busca de suportes para o prosseguimento da estabilização. Sua viagem aos Estados Unidos ainda no primeiro trimestre de 1963, demonstra uma nova tentativa de dar credibilidade e sustentação financeira às políticas restritivas. Tinha como principal objetivo renegociar a dívida externa brasileira, retomando, com isso, a possibilidade de financiamento internacional. Apesar do esforço do então ministro da Fazenda, houve liberação de apenas US\$ 84 milhões de um montante acertado em US\$ 398,5 milhões. A desconfiança em Goulart e a efetiva implantação da política de estabilização, bem como o não encaminhamento da questão da indenização da AMFORP, desapropriada por Brizola, e a retomada do discurso pró-reformas, com a possibilidade de regulamentação da Lei de Remessas de Lucros, ocasionaram uma liberação à “conta-gotas”, insuficiente para a solução dos problemas externos do país. Nesse contexto, onde a instabilidade econômica e política se agudiza, acontece o debate acerca do reajuste do salário mínimo e do funcionalismo. Apesar das metas elaboradas pelo Plano Trienal não deixarem dúvidas sobre o objetivo de combate à inflação e seus reflexos nos reajustes salariais concedidos, o reajuste estabelecido nesse momento mostra a ambiguidade frente à elevação das pressões políticas. Sendo assim, o salário mínimo eleva-se 56,25%, muito acima do recomendado para o controle da demanda efetiva. Já o reajuste do funcionalismo, parte da política

fiscal do governo, sendo que uma das principais despesas de custeio do setor governamental, surge como o embate final para San Tiago Dantas, que acertara junto ao FMI um aumento máximo de 40%. Dessa forma, com sua política de estabilização já deteriorada e perdendo espaço dentro do governo, San Tiago Dantas afasta-se do cargo de ministro da Fazenda em 20 de junho de 1963. Paralelamente, Celso Furtado torna-se ministro “sem pasta”, tendo em vista a extinção do Ministério do Planejamento. No lugar do primeiro, assume Carvalho Pinto.

Carvalho Pinto assumiu em meio ao agravamento da instabilidade econômica e política. A descontinuidade na ênfase da política econômica tornou-se nítida quando do envio ao Congresso Nacional da proposta orçamentária para o ano de 1964, cujo déficit estimado girava em torno de Cr\$ 1 trilhão, com peso significativo das empresas estatais. Em junho, reaparece o “boneco”, cujo valor sobe constantemente durante o segundo semestre de 1963. O cenário externo seguiu a tendência de agravamento, com drástica diminuição na entrada de capitais autônomos (US\$ 5 milhões no primeiro semestre de 1963). Em setembro do mesmo ano, em meio a uma série de greves, paralisações e levantes de sargentos e fuzileiros, com apoio da CGT, ocorre a regulamentação da Lei de Remessas de Lucros, cuja decisão de não usar como base de cálculo os reinvestimentos das empresas estrangeiras causou forte atritos com as multinacionais instaladas no país, inclusive com intervenção do embaixador dos EUA, Lincoln Gordon. Em dezembro, mais uma vez como debate central no contexto econômico e político, houve a extensão aos funcionários públicos de lei que instituía o 13º salário aos trabalhadores da iniciativa privada, aprovada ainda no início de 1963. Com a crise se agravando e os ânimos cada vez mais acirrados na esfera política, Carvalho Pinto afasta-se do Ministério da Fazenda, ainda em dezembro de 1963. Em seu lugar, assume Ney Galvão, iniciando o momento no ciclo de gestão econômica onde o central já não era mais a estabilidade dos preços, mas o crescimento via reformas.

O PIB de 1963 permaneceu estável, com crescimento de apenas 0,6%, e a inflação chegou aos 79,9%, maior nível desde a década de 1930. O cenário externo se agravava, com déficit no balanço de pagamentos de US\$ 54 milhões. Mesmo nesse cenário, o câmbio continuou valorizado, mantendo-se a taxa fixa, o que, juntamente com a escalada inflacionária, dificultava a política de câmbio “realista”. Por outro lado, o valor do “boneco” avançava no mercado paralelo. Tentou-se ainda, através da Instrução nº 258, dar fôlego à entrada de divisas via exportação, com bonificações aos exportadores para as defasagens do custo do dólar desde a última desvalorização oficial do cruzeiro, ocorrida em abril do mesmo ano. Contudo, essas medidas não surtiram o efeito esperado, chegando o “boneco” ao valor de Cr\$250,00/300,00 por dólar em janeiro-fevereiro de 1964.

Com o agravamento da crise política e a deterioração progressiva das expectativas quanto à recuperação econômica, nenhuma das medidas adotadas obtiveram o êxito esperado. Goulart, vendo a corrosão do cenário econômico e político, aprofunda a ênfase nas reformas de base, colocando-as

como objetivo último de seu governo, o que acirra a luta política e o golpismo udenista, via articulação com setores militares. O ministério de Ney Galvão termina com um golpe militar contra Goulart em 1º de abril de 1964, quando se inicia um período de ditadura militar no país.

### **3 SÍNTESE DAS “CRISES”**

Nesse contexto, partindo do trabalho de Fonseca (2004a), a política econômica executada pelo governo João Goulart caracteriza-se por três momentos específicos, que se repetem tanto na fase parlamentarista quanto no período presidencialista: inicia-se com uma fase de busca da estabilidade de preços através da adoção de políticas contracionistas, combatendo a expansão monetária, o déficit público e os desequilíbrios das contas externas, supondo, com isso, uma inflação de demanda; após, apresenta-se um momento de randomização, onde a gestão econômica assume a aparência de “irracionalidade” ou perda de sentido, muitas vezes com aparente contradição entre seus principais instrumentos; por fim, assume-se a adoção de medidas pró-crescimento, com flexibilização fiscal e monetária, mesmo em um cenário de aceleração inflacionária. A questão que aqui surge é como compreender o sentido dessa dinâmica ou, em outras palavras, os fundamentos do movimento que elabora as continuidades e discontinuidades do conjunto de política. Para tanto, serão expostas as duas já citadas “crises” existentes durante o governo João Goulart e que se constroem dialeticamente: uma referente à estratégia de desenvolvimento de longo prazo, cujo cerne se encontra a estrutura do próprio processo de substituição de importações; e outra relacionada ao modelo de política econômica, enfatizando, assim, a face conjuntural da economia.

#### **3.1 Crise do Modelo de Desenvolvimento**

A ideia da existência de uma crise do modelo de desenvolvimento aparece na literatura econômica já no início da década de 1960<sup>1</sup>, como resposta aos baixos índices de crescimento do produto então verificados. Discutia-se a viabilidade do processo de substituição de importações (PSI) como estratégia de desenvolvimento de longo prazo, na medida em que os dados obtidos a partir de 1961 davam conta de dificuldades no que se refere à atividade econômica, destacando-se menores taxas de aumento da produção industrial, com acentuada queda do principal vetor do crescimento do período anterior, qual seja, o investimento autônomo. Sendo assim, tem-se neste momento o que se poderia chamar de perspectiva de longo prazo da crise, isto é, centrada em seus fundamentos estruturais, intrínsecos ao próprio processo de desenvolvimento capitalista iniciado na década de 1930 e que, segundo observadores da época, perdia progressivamente sua dinamicidade.

---

<sup>1</sup> O clássico ensaio *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*, de Maria da Conceição Tavares, é de 1963.

O aspecto central da análise, dessa forma, vislumbra-se da maneira que segue: sem buscar uma “causa última” para a crise, isto é, evitando o bordão “em última instância” como recurso de retórica, fatores correspondentes à estrutura econômica do período contribuíram para os maus resultados verificados a partir de 1961. Os trabalhos de Furtado (1968) e Tavares (1963) trazem importante contribuição na medida em que expõem a relevância do investimento autônomo para a dinâmica econômica do período, já que ambos os estudos argumentam que o sentido da crise é o progressivo esgotamento do processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento via industrialização substitutiva. Já Tavares e Serra (1971) e Serra (1998), mesmo construindo a crítica à tese cepalina do subconsumismo, enfatizam que a falta de um novo pacote de investimentos após o Plano de Metas de Juscelino Kubistchek pôs termo ao movimento de crescimento acelerado observado até 1961. Neste ponto, concorda-se com a existência de uma crise do modelo de desenvolvimento até então empregado. No entanto, observa-se que, partindo das contribuições anteriormente listadas, não se apresenta como uma crise terminal do PSI, mas sim cíclica, ou seja, o fenômeno verificado não era o esgotamento propriamente da industrialização substitutiva, isto é, a crise não se verificava como deterioração dos fundamentos gerais do PSI, mas como crise de um “certo tipo” de PSI. Em outras palavras, a crise corresponde ao final de um ciclo de acumulação de capital na economia brasileira, que alterou a forma da dinâmica da industrialização substitutiva. Assume-se, então, o arcabouço dos já referidos *ciclos endógenos*, apresentado de maneira nítida através do trabalho de Tavares (1986), cuja centralidade encontra-se na dinâmica interna de acumulação. Para a autora, o Plano de Metas representou o início da chamada industrialização pesada, a partir do qual se endoginiza o processo de acumulação de capital, tendo em vista a constituição de um setor de bens de capital capaz de autodeterminar a acumulação nacional. Dessa forma, tem-se um novo vetor da dinâmica econômica, qual seja, o investimento autônomo. A crise do início da década é fruto, no caso, de uma desaceleração do investimento em um cenário econômico fortemente oligopolizado e internacionalizado, abrindo espaço para a aceleração inflacionária, aumento do déficit público e dificuldades no balanço de pagamentos. Dessa maneira, a análise reconhece na crise seu aspecto cíclico, partindo da hipótese de que o PSI acaba em 1955 com o advento do pacote de investimentos representado pelo Plano de Metas e pelas mudanças estruturais dele decorrentes. Nossa análise, entretanto, conduz a algumas divergências: o PSI como modelo de desenvolvimento de longo prazo corresponde ao próprio processo de acumulação de capital, ou seja, a uma forma histórica de viabilização da acumulação. Desse modo, o aprofundamento da acumulação de capital representava o sentido do PSI como estratégia de desenvolvimento, demonstrando, assim, seu caráter cíclico, mediante dinâmica da industrialização substitutiva. Por mais que Tavares (1986) enfatize a endoginização da acumulação, afirma-se aqui que esta ainda ocorre sobre as bases da substituição de importações,

realçando, dessa forma, o comportamento cíclico da industrialização nacional, principalmente frente às variações da produção industrial. Enfim, o PSI, como modelo de desenvolvimento não pode deixar de abarcar o movimento cíclico da acumulação de capital. Mais do que isso: como forma histórica de acumulação não escapa de suas determinações gerais, antes as revela com suas especificidades. Compreende-se, assim, que o modelo, considerado estratégia de industrialização nacional via internalização de indústrias e capacidade produtiva, perpetua-se até meados da década de 1980, com ciclos de aprofundamento do investimento autônomo.

O que se altera na década de 1960, fruto do Plano de Metas, é a *forma* como o processo se desenvolve, partindo da seguinte problemática: por mais que se internalize a capacidade industrial e se constitua um setor de bens de capital capaz de endogeneizar o próprio processo de acumulação, não se formam na economia brasileira as bases necessárias para o *financiamento* do novo ciclo de investimento previsto para o pós-Plano de Metas. Mesmo com a alteração da ênfase do PSI, no caso assumindo a tese de Moreira (2011) de que o governo João Goulart representa a tentativa de desenvolvimento das indústrias de base, principalmente do setor de bens de capital, não se modificam a estrutura de financiamento de longo prazo da economia brasileira, o que se transforma em obstáculo praticamente intransponível ao aumento do investimento no início da década de 1960. Nesse contexto, apesar das mudanças acima apresentadas, a estrutura produtiva do país, oligopolizada e internacionalizada, responde por parte da aceleração inflacionária observada. Nesse ponto, é necessário elucidar que a associação com o capital estrangeiro resolve os problemas de financiamento do Plano de Metas em indústrias específicas, como a automobilística. Não se superam, no entanto, os problemas de financiamento da própria economia, mas apenas de determinado pacote de investimentos. A queda da taxa de investimento autônomo resulta, dessa forma, de dois fatores principais: da especificidade do ciclo do PSI pós-Plano de Metas, centrando-se no setor de bens de capital (MOREIRA, 2011) e da falta de uma base financeira capaz de viabilizar uma nova ascensão do investimento autônomo. Compreende-se que os aspectos listados acima formam a problemática da industrialização substitutiva a partir da década de 1960.

### **3.2 Crise do Modelo de Política Econômica**

Nesta seção, investiga-se o que se apresentou como uma crise do modelo de política econômica. Concomitantemente à crise da estratégia de desenvolvimento de longo prazo, observa-se a deterioração do modelo de política, resultado das especificidades do contexto político e da dinâmica econômica. Esta seção responde ao que se poderia chamar de perspectiva de curto prazo, ou seja, relacionada aos aspectos conjunturais do cenário observado no início da década de 1960. A deterioração aqui elaborada interage de maneira determinada com a dinâmica estrutural da economia brasileira referida anteriormente, aparecendo, ao mesmo tempo, como resposta a tal

cenário e como indutora de determinadas saídas estruturais. Sendo assim, surge como reação específica à estrutura da acumulação de capital do pós-Plano de Metas, da mesma maneira como aprofunda e desenvolve certos aspectos desse mesmo processo. Nesse sentido, tanto a crise do modelo de desenvolvimento quanto a do modelo de política econômica respondem e interagem dialeticamente aos impasses que a primeira metade da década de 1960 apresenta. Dessa forma, a primeira questão a ser aqui investigada diz respeito à seguinte pergunta: qual era o então modelo de política econômica? Ou, em outras palavras, como determinado padrão de política econômica era apresentado no início da década de 1960?

A análise empreendida revela um conjunto de medidas de política econômica durante o governo João Goulart muito parecido com o padrão implementado desde o segundo governo Getúlio Vargas (1951 – 1954), tese também defendida por Moreira (2011), centrada no crescimento econômico com distribuição de renda via aumentos reais de salário. A meta, no caso, aparecia como a construção de um contexto favorável ao crescimento, principalmente do setor industrial, então carro-chefe da economia nacional. A partir daí, possibilitava-se a distribuição do novo excedente gerado via aumentos salariais, muito influenciados pelo nível geral de preços existente. Dessa forma, a política econômica instrumentalizava esses dois objetivos: crescimento econômico via prosseguimento do PSI e distribuição de renda mediante elevação de salários. Indo além em nossa investigação, a análise leva a crer que esse modelo de política econômica representa, mais do que apenas variáveis referentes à economia, os próprios elementos fundamentais da dinâmica sócio-política do período. O crescimento do produto com relativa estabilidade do controle inflacionário transformou-se em baluarte do modelo de desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial. Sendo assim, apresenta-se o aspecto central do sentido da política da maneira que segue: a dinâmica econômica expressa um modo específico de gestão da economia baseado na instrumentalização do crescimento do produto com distribuição de renda mediante aumentos reais de salário. Concomitante a isso, ocorre o alargamento do mercado formal de trabalho, com incorporação de camada da população até então excluída desse espaço, fruto de sua heterogeneidade. A grande questão que constrói a problemática da combinação de política elabora-se da seguinte maneira: de que maneira proceder a inserção dos trabalhadores na chamada “sociedade moderna”? Isto é, mediante um processo de desenvolvimento capitalista, como compatibilizar a inserção de determinada camada da população à lógica de mercado?

Dessa forma, mais do que um modelo de política econômica, o que se observa é uma estratégia capaz de influenciar a dinâmica sócio-política do período. Apresenta-se, assim, a economia como instrumento da política, possibilitando a mobilização de setores da sociedade civil. Nesse sentido, surge a seguinte questão: por que ocorre efetivamente essa problemática? Compreende-se que as forças políticas que surgem no processo de *transição capitalista*

(FERNANDES, 1975) ensejam a formação de uma nova dinâmica política no cenário nacional. Essa etapa de transição, representando o aumento da dominação do capital sobre o trabalho (DRAIBE, 1986), cria novos atores no cenário em questão, capazes de participar diretamente do jogo político. Em frente a isso, torna-se essencial saber qual parcela da sociedade brasileira o governo João Goulart visava com suas políticas. Ou melhor, qual parcela o próprio Partido Trabalhista Brasileiro pretendia se dirigir preferencialmente? Nas palavras de Delgado (1989, p. 30): “O PTB surgiria, portanto, apresentando como um de seus objetivos prioritários o de agrupar os trabalhadores em torno de uma legenda partidária forte e capaz de defender os interesses corporativos dos trabalhadores”. O que temos aqui é um modelo de política econômica que visa a interesses específicos no campo da política, qual seja, atender e mobilizar a classe trabalhadora em torno do que poderíamos chamar de uma pauta trabalhista. A distribuição de renda através de aumentos reais de salários cumpre justamente esse papel. Mesmo aspecto encontra-se no aumento do mercado formal de trabalho, implicando a inserção de novos trabalhadores no processo de “modernização” nacional. Sendo assim, torna-se chave a manutenção do crescimento econômico em níveis considerados, o que faz com que a crise do PSI traga um dilema ao governo João Goulart referente à retomada do crescimento econômico.

O que se verifica, portanto, é um modelo de política econômica associado a um objetivo de longo prazo, elaborado como política de desenvolvimento, nos marcos do PSI, representando um “certo tipo” de modernização nacional, qual seja, a capitalista. Seus fundamentos, como já referido, encontram-se no aprofundamento da dominação do capital sobre o trabalho, em cujo centro aparecia o capital industrial. A questão, desse modo, era definir que tipo de estrutura de renda o PSI construiria: concentrada em estreita parcela da população ou com melhor distribuição entre classes e segmentos sociais? As evidências mostram que a escolha do governo João Goulart recaiu na segunda opção.

Dessa maneira, os instrumentos de política se voltam para o alcance desses objetivos, representando alguns impasses consideráveis. Num primeiro momento, os dilemas apresentados aos *policy-makers* supõem dificuldades de compatibilização entre os objetivos de política econômica. O combate à inflação, necessário para a retomada da atividade econômica e manutenção dos salários reais, e a implementação de medidas pró-crescimento não parecem, à primeira vista, congruentes num mesmo cenário. Medidas de estabilização incorrem, de maneira geral, na adoção de políticas contracionistas, cujas consequências são o baixo crescimento e aumento da taxa de desemprego, enquanto a indução do crescimento do produto pode, em certas conjunturas, ter como um de seus reveses, a aceleração inflacionária. Constitui-se, assim, uma curva de Phillips na qual inflação e taxa de desemprego relacionam-se numa curva negativamente inclinada. Nesse contexto, o problema então disposto estava em conciliar essas duas metas de política, essenciais para o

prosseguimento dos modelos de desenvolvimento e de política econômica então aplicados. A retórica presidencial, bem como de outras autoridades governamentais, estabelece o desenvolvimento como horizonte estratégico de longo prazo, sendo sua efetivação preocupação presente no decorrer do governo. Desse modo, guardando as devidas proporções, tanto o Plano de Emergência de Moreira Salles, na fase inicial do parlamentarismo, quanto o Plano Trienal de Celso Furtado e San Tiago Dantas, no início da fase presidencialista, estabelecem a necessidade de compatibilização dos horizontes de curto e longo prazo. Se a estabilidade de preços era necessária, o seria pelo papel que cumpre no desenvolvimento econômico, através da influência que exerce na precificação de ativos, na construção do componente expectacional dos agentes e nas distorções estruturais que expressam. Dessa maneira, verifica-se a consciência de que a meta central da política econômica deveria ser a construção de um contexto favorável para a manutenção do nível de atividade, sendo a estabilidade do nível de preços componente desse cenário. Compreende-se, a partir daí, a importância do combate à aceleração inflacionária. A questão principal aqui não está em definir quando foi elaborada a política de estabilização, se no início, no fim ou no meio do governo, mas em evidenciar que o combate à inflação também aparecia como meta de política econômica. Sendo assim, as metas de política deveriam ser compatibilizadas com a conjuntura econômica. A política econômica, portanto, apresenta-se como principal dilema do governo João Goulart.

### **3.3 Elementos Gerais: Forma do Ciclo de Política Econômica**

Após o exposto, pode-se construir uma síntese dos elementos gerais das duas “crises”. Apesar de serem crises com ênfases diversas e respondendo a problemas determinados, interagem dialeticamente, aprofundando-se e/ou delimitando as condições de possibilidade das alternativas em questão. Dessa forma, o que se observa durante o governo João Goulart é que a crise do PSI não determina, mas reposiciona e redefine os parâmetros de política econômica da seguinte maneira: o baixo crescimento, fruto da deterioração do modelo de desenvolvimento, impõe uma mudança de diretriz na questão distributiva. O baixo crescimento do produto não cria novos excedentes econômicos para serem distribuídos via aumentos salariais. Mais que isso: limita a própria ação anticíclica do estado, na medida em que estabelece sérias barreiras orçamentárias à intervenção estatal. No que concerne à questão distributiva, tenta-se resolver o impasse do seguinte modo: se o modelo estabelece a distribuição quando há crescimento, na medida em que este não ocorre passa-se a uma política de *redistribuição*, ou seja, não existindo novo excedente ou sendo este escasso, entra em questão àquele já constituído, resultado de períodos anteriores. Trata-se, portanto, de uma tentativa de mudança da *estrutura da renda nacional*, com ênfase na recomposição dos salários em detrimentos dos ganhos provenientes de outras rendas, sejam de lucros ou de juros. Forja-se, assim,



nesse aspecto, um contexto de *conflito distributivo* (SIMONSEN, 1963) de curto prazo, exacerbado por um cenário de déficits orçamentários, e que, somados aos fatores estruturais da economia brasileira na época, reforçam seu viés inflacionário. A questão que aparece no momento é por que esse cenário levou à elevação da mobilização social e ao acirramento da luta de classes, desembocando nas já referidas reformas de base? Qual o sentido dessa crescente radicalização? Ou, por que as tentativas de solução para o modelo de política econômica não obtiveram êxito? Tentar-se-á, nas próximas seções, responder as questões listadas.

#### 4 O SENTIDO DA DINÂMICA ECONÔMICA

Nesta seção trata-se do sentido da dinâmica econômica do período, tendo como perspectiva o seguinte questionamento: por que os eventos se passaram com crescente radicalização política? O desenrolar do processo histórico abre uma série de condições de possibilidades que, na medida em que se sucedem, “abrem” e “fecham” janelas de oportunidades. Mesmo em situações de crise, há um variado leque de alternativas possíveis: por que simplesmente não se adotou uma política de estabilização com medidas restritivas? “Irracionalidade”, como afirmado por vários autores, não se apresenta enquanto categoria analítica. O essencial é saber por que a política econômica *parece* “irracional”, e não explicá-la por sua suposta “irracionalidade”. Em vista disso, desenvolve-se uma interpretação mais detalhada dos sentidos da combinação de política implementada.

O debate sobre o período abarca uma vasta literatura onde se realçam os papéis desempenhados pelo populismo e trabalhismo, dois conceitos que enfatizam o aspecto político do fenômeno. Num primeiro momento, debruçar-se-á sobre o populismo, deixando o trabalhismo para análise posterior. A questão se constrói da seguinte maneira: pode-se chamar a política econômica elaborada no governo João Goulart de populista em seu aspecto político? Não será aqui tratada a numerosa literatura sobre o populismo<sup>2</sup>. Usaremos, nesse caso, a clássica contribuição de Weffort (2003), para quem o populismo se ligava ao que se poderia chamar de “política de massas”. Nesse contexto, na medida em que impossibilitadas de auto-organização e mobilização próprios, identificam-se com aqueles que do “alto”, instrumentalizam o poder estatal em seu benefício. Desse modo, o populismo se destaca como uma relação específica entre Estado e sociedade civil, como uma relação determinada entre Estado e massas, incapazes de se auto-organizarem. No caso, pode-se vislumbrar no modelo de política econômica do governo João Goulart a relação acima referida? A questão exige uma análise mais profunda. A princípio, em análise superficial, poder-se-ia responder afirmativamente, tendo em vista os setores mobilizados pelo PTB e as tentativas de aumentos salariais para camadas da população. No entanto, evitando justamente esse tipo de

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo: FERREIRA, Jorge (org.). *O Populismo e sua História: Debate e Crítica*. Rio de Janeiro: Revolução Brasileira, 2001.

investigação, é necessário antes responder: quem é essa “massa”? De que classe ou fração de classe é formada? Nesse momento, faz-se necessário retomar algumas clássicas contribuições de autores que se debruçaram sobre a problemática nacional, principalmente sobre as características de nossa estrutura de renda. Autores como Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares trataram da formação de um segmento específico da população brasileira fruto de um desenvolvimento capitalista desigual e subordinado. A tradição cepalina teoriza essa camada através do conceito de *desemprego estrutural*: estruturas econômicas subdesenvolvidas caracterizam-se pela heterogeneidade do mercado de trabalho, devido aos desajustes na função de produção entre capital e trabalho. Em outras palavras, a importação de máquinas poupadoras de mão de obra num contexto de oferta altamente elástica deste fator de produção provoca o chamado desemprego estrutural, além do baixo coeficiente de irradiação dos ganhos da produtividade. Tem-se, assim, que uma parcela da força de trabalho aparece estruturalmente desempregada, representando um dos símbolos do subdesenvolvimento. A questão aqui formulada diz respeito das consequências da dinâmica econômica nacional. Os autores acima referidos vislumbram um efeito determinado para o tipo de transição capitalista que o país vinha sofrendo. Sem querer retomar a totalidade do debate a respeito da formação capitalista nacional, depreende-se que suas características influenciaram sobremaneira a estrutura sócio-política do país, com consequências inequívocas na distribuição da renda. Compreenderam que o desenvolvimento capitalista do modo como construído no país, representava uma formação sócio-econômica particular, peculiar e específica, principalmente na estrutura da sociedade civil brasileira. Essa compreensão, mesmo que partindo de matizes metodológicos diferentes, contribui para a investigação aqui empreendida, na medida em que desvenda o que seria essa “massa” característica da formação econômica nacional. Em trabalho recente, tendo consciência desta problemática, Singer (2012, p.17) expõe a questão da seguinte maneira: “Aspecto interessante da contradição brasileira é que a “grande massa” empobrecida abria e fechava simultaneamente as perspectivas de desenvolvimento autônomo do país. Abria, pois se tratava de mercado interno de que raros países dispunham; mas fechava, uma vez que o padrão de consumo era tão baixo que impedia a realização daquele potencial”. Nesse trecho, o autor discorre sobre como essa “massa” se encaixa na dinâmica econômica nacional: em alguns momentos como potencial vetor de nosso crescimento, em outros como obstáculo à sua plena efetivação. O importante, no caso, é mostrar seu *sentido histórico* e o modo como se articula ao próprio processo de formação do capitalismo brasileiro. Com base nas análises apresentadas, compreende-se neste trabalho que a problemática acima exposta por Singer (2012), apresenta-se como *especificidade do próprio subdesenvolvimento brasileiro*. A “massa” citada é parcela da população que surge como específica e peculiar ao subdesenvolvimento brasileiro, sendo fruto do próprio processo de transição capitalista. Dessa maneira, é específica porque resultado de determinada *forma* de desenvolvimento

capitalista, característica de estruturas subdesenvolvidas. Essa “massa”, fruto do subdesenvolvimento, cumpre papel decisivo para o desenvolvimento capitalista posterior, impondo uma problemática particular na composição da dinâmica econômica e social brasileira. Como particularidade do processo de constituição do capitalismo nacional, essa parcela da população exige a formação de respostas específicas para seus questionamentos, trazendo novos elementos para a elaboração do modelo de desenvolvimento e de política econômica implementados no país.

O PSI, desse modo, na medida em que se processa, cria uma nova fração de classe, vista como “massa”, enquanto parte constituinte do capitalismo nacional. A industrialização substitutiva, desse modo, na medida em que se processa, cria uma nova fração de classe, vista como “massa”, parte constituinte do capitalismo nacional, aqui compreendida através do conceito de *subproletariado* (SINGER, 1981), constituindo-se como especificidade do subdesenvolvimento, composta “pelos que de fato ou potencialmente oferecem sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais, constituindo assim um proletariado virtual ou ‘subproletariado’”.(SINGER, 1981, p. 22).

Essa parcela da população compõe-se de fração de classe incapaz de vislumbrar um projeto próprio de sociedade. De base bastante fluída, tendo em vista sua dependência do investimento autônomo, compõe importante parcela da superpopulação relativa da economia brasileira. De acordo ainda com a análise de Singer (1981), o subproletariado compõe parcela da superpopulação que Marx chamou de latente e estagnada. Em suas palavras (SINGER, 1981): “A latente é constituída pela superpopulação rural que alimenta o fluxo de migração do campo à cidade. Esta superpopulação é composta pelo trabalhador agrícola [...] A terceira categoria da superpopulação relativa, a *estagnada*, forma uma parte do exército *ativo* dos trabalhadores, mas com ocupação completamente irregular.” (SINGER, 1981, p. 23, grifos do autor). A partir do papel do trabalhador agrícola, como exposto no trecho acima, compreende-se a centralidade assumida pelo camponês na chamada teoria de modernização, interpretação do fenômeno populista elaborada por Gino Germani e Torcuato di Tella, visto então como principal substrato do alvo populista, “massa de manobra” de seus líderes. Em outras investigações, a questão surge mais sobre certa “herança camponesa”, algo como um “tradicionalismo agrário” (VIANNA, 1978, p. 78) que impossibilita a tomada de consciência do trabalhador agrícola agora migrado do campo para a cidade. Para Weffort (2003), o alvo é um certo tipo de pequena burguesia, fruto da urbanização crescente nas décadas de 1950 e 1960, incapaz de se auto-organizar. O autor não discorre de maneira profunda sobre a origem dessa pequena burguesia, citando superficialmente a migração rural, além de não explicar seu papel do desenvolvimento nacional. O relevante, contudo, nesse momento é mostrar a problemática existente na literatura sobre essa parcela da população que surge com o início da industrialização nacional.

Os autores acima listados trataram sobre o tema de maneira parcial, enfatizando aspectos determinados, sem delimitar como essa fração de classe se articula ao desenvolvimento capitalista nacional e a maneira como influencia, a partir de seu surgimento, a dinâmica política brasileira. Nesse contexto, o que há de peculiar ao fenômeno é a relação do Estado com essa fração de classe ou, em sentido amplo, a própria inserção dessa parcela da população no cenário político nacional. Os fundamentos da dinâmica político-econômica do período se resumem a isso: seu *sentido histórico* se apresenta como *momento em que parcela significativa da população nacional, fração de classe específica do subdesenvolvimento nacional e categorizada como subproletariado* (SINGER, 1981), *se incorpora ao cenário político brasileiro*. Sendo assim, representa um momento de emergência de setores da população à condição de atores do jogo político existente no país. Dessa maneira, o que a literatura econômica entende como populismo, na verdade, é a tentativa de compreensão das bases desse processo, que, na medida em que aparece como emergência de determinada fração de classe que se organiza “por cima”, ou seja, mediante ação do Estado, surge em sua versão ideológica, personalizada. Aparecem, assim, fenômenos como o janguismo, o varguismo, entre outros. O resultado desse contexto é a simplificação de um movimento de maior magnitude, qual seja, o aparecimento da parcela da sociedade civil peculiar ao subdesenvolvimento nacional. O conceito de populismo, desse modo, como acima exposto, não apreende à complexidade do quadro político-econômico verificado, tendo em vista que não revela qual a substância de classe do conceito, nem muito menos trata de seu aspecto programático, ou seja, não elabora de maneira completa a problemática do período e também não apresenta qual programa político fruto dessa dinâmica. É nesse ponto que aparece, enquanto programa político e discurso ideológico, o *trabalhismo*.

Diferentemente do populismo, o trabalhismo representa um programa determinado, um dos poucos na época que trata dessa fração de classe. Se o primeiro apoia-se na “massa” como “massa”, o segundo constrói-se através da “massa” como subproletariado, categoria específica do subdesenvolvimento. O primeiro, portanto, aparece como imagem distorcida do segundo. O trabalhismo, expressando-se ao trabalhador em geral e não ao proletariado, configura-se como ideologia capaz de constituir um projeto para abarcar essa camada da população. Sua inserção ao mercado formal de trabalho apresenta-se como principal objetivo, ao alçar-se à condição de trabalhador formalizado. A política econômica, dessa maneira, visa a um cenário favorável para a inserção dessa fração de classe à “cidadania de mercado”: crescimento econômico com distribuição de renda, aumento do mercado formal de trabalho com baixa taxa de desemprego e estabilidade no nível de preços. É a essa camada que, de fato, o discurso trabalhista se dirige, qual seja, trabalhadores urbanos, sobretudo os não-formalizados. A partir desse ponto, compreendem-se as peculiaridades do discurso desenvolvimentista. Nas palavras de Fonseca (1989):

O discurso trabalhista possuía [...] algumas singularidades que foram capazes de atrair grandes massas, mas nem por isso de fácil compreensão: admitia-se o capitalismo, mas mudado; repulsava-se o comunismo, mas, às vezes, se dizia socialista; propunha distribuição, mas só com desenvolvimento econômico; reconhecia a miséria, mas não levou adiante nenhum plano explícito para combatê-la; considerava o próprio capitalismo uma “forma odiosa de exploração”, mas defendia-o e negava a luta de classes. (FONSECA, 1989, p. 439)

O que parece confusão e contradições nada mais é que um programa político que mobiliza determinada parcela da população. A política econômica do governo João Goulart responde a esses aspectos.

#### **4.1 O Modelo Trabalhista de Política Econômica**

Desse modo, o fenômeno observado refere-se a um modelo de política econômica cujo sentido encontra-se no programa trabalhista. Constitui-se, assim, um modelo determinado em cujo cerne apresenta-se um processo de crescimento econômico com aumento do mercado formal de trabalho e ganhos reais de salários como principal mecanismo de distribuição de renda. Nesse contexto, compreende-se a importância da estabilidade de preços e o motivo pelo qual seu nível torna-se variável essencial para o prosseguimento da dinâmica econômica. Através da estabilidade de preços procurava-se a manutenção dos índices de salário real. Dessa forma, tanto o crescimento do produto quanto o combate à inflação apareciam como elementos essenciais da política econômica adotada. Esse modelo específico de política econômica, centrado no crescimento econômico com aumentos salariais, denomina-se, nesse trabalho, de *modelo trabalhista de política econômica, tendo em vista representar o instrumental econômico para a composição de classe típica do trabalhismo, qual seja, hegemonia do capital industrial com ascensão dos trabalhadores, em especial, o subproletariado*.

### **5 GOVERNO JOÃO GOULART: MOMENTO DE CRISE DO MODELO TRABALHISTA**

Tendo caracterizado o modelo trabalhista de política econômica, pode-se agora compreender o sentido da crise verificada na primeira metade da década de 1960. A deterioração do modelo em si, chegando à constatação da existência, no curto prazo, de *conflito distributivo* (SIMONSEN, 1963). A pergunta, neste momento, refere-se às razões da radicalização crescente observada durante o período. Entretanto, na base da resposta encontra-se a seguinte questão: por que a preferência por *distribuição de renda* e não pela *redistribuição*? A análise leva a crer que o modelo em questão, na medida em que instrumentaliza o programa trabalhista, associa-se ao já comentado fenômeno exposto por Weffort (2003) como “política de massas”, ou seja, mobiliza o que se chamou de subproletariado. No entanto, o pacto trabalhista, como referido anteriormente,

baseia-se em uma conciliação entre classes e frações de classe, na qual há centralidade do capital industrial com o reconhecimento dos anseios do subproletariado: trabalho formal e renda. Dessa forma, a política econômica visa a distribuição do novo excedente gerado pela economia, sem contestações quanto ao excedente de períodos anteriores, às relações de propriedade existentes e ao combate à desigualdade, ou seja, ao desequilíbrio entre capital e trabalho.

Nesse contexto, o sentido da crise revela-se do seguinte modo: o baixo crescimento econômico no início da década de 1960 impossibilita o prosseguimento da política distributiva, tendo em vista o pequeno excedente gerado na economia durante o período. Passa-se, em vista disso, objetivando a manutenção da mobilização da parcela da população típica do trabalhismo, qual seja, o subproletariado, a uma política de redistribuição, realocando-se parte da renda nacional gerada em períodos anteriores. Redistribuição, nesse caso, é a tentativa de mudança na composição da renda nacional, ou seja, sua realocação. Os déficits orçamentários, frutos de política fiscal expansionista, principalmente na elevação de gastos de custeio, elevação creditícia e política monetária flexível, são instrumentos mobilizados para esse fim. O conflito distributivo transforma-se em um sintoma da luta que ocorria pelo pagamento do custo da mobilização de recursos descrita acima. Contudo, o relevante nesse ponto da análise é que a inflexão para uma política redistributiva faz com que o governo João Goulart passe da já referida “política de massas” ou, segundo investigação aqui empreendida, “política de fração de classe”, para uma verdadeira “política de classe” através da adoção de uma linha de *reformismo radical*, com a construção da agenda das reformas de base, ganhando centralidade a reforma agrária. A impossibilidade de se prosseguir com o programa trabalhista recai sobre a deterioração de sua única condição de possibilidade: o crescimento econômico. Dessa forma, entende-se a resistência na adoção de uma política de ajuste e os fundamentos que explicam o momento de randomização. A “irracionalidade” aparente da política econômica nada mais era que a tentativa de manutenção em um cenário adverso de um modelo de política econômica em cujo cerne encontrava-se a distribuição de renda. À crise estrutural soma-se ao conflito distributivo do qual a inflação é o maior sintoma, agravando, com isso, a própria crise do PSI. Nessa conjuntura, na medida em que esse processo ocorre, ideologicamente o discurso baseado nas categorias “ricos” e “pobres”, ou seja, centralizados na problemática da renda, abre espaço para as classes em disputa. A renda dá lugar à riqueza e a distribuição de renda cede espaço para a necessidade da diminuição da desigualdade através das reformas de base. Questionam-se, assim, as próprias relações de propriedade existentes no interior da sociedade brasileira.

O processo de radicalização surge como alternativa aos impasses elaborados pela dinâmica político-econômica, na medida em que apresentam como tentativa de superá-la e, nesse sentido, representa a crise do modelo trabalhista, incapaz de, frente ao cenário econômico adverso,

possibilitar a estabilidade política. Explica-se, assim, a forma do ciclo apresentado por Fonseca (2004a): estabilização/randomização/crescimento e a maneira como se justificou essa política: o crescimento só é possível com a estabilidade no nível de preços, isto é, a política de estabilização torna-se condição para o crescimento do produto, assim como o exposto pelo Plano Trienal (FONSECA, 2004a). No entanto, a tensão que perpassa todo o período em foco refere-se a tentativa de manutenção do modelo trabalhista, mesmo em um cenário de baixo crescimento econômico e aceleração inflacionária. Contudo, mais do que exclusivamente estrutural ou conjuntural, o que se observou é a deterioração do próprio movimento político-econômico iniciado em 1930, na medida em que o aprofundamento do desenvolvimento capitalista nacional abriu espaço para o aparecimento de uma série de novos impasses que, somados aos fatores conjunturais, levaram ao desmanche do arranjo de forças herdado do pós-1945. Dessa maneira, vislumbrou-se aqui uma crise de modelo, tanto no que concerne ao desenvolvimento de longo prazo quanto aos aspectos relacionados à política econômica.

## 6 CONCLUSÃO

A análise da política econômica do governo João Goulart percorreu sobre o próprio sentido da combinação de política implementada entre os anos de 1961 a 1964. Desse modo, vislumbra-se uma conjuntura onde ocorrem “duas crises”: uma ligada ao modelo de desenvolvimento, isto é, ao enfoque dado até então ao PSI; e outra, associada ao modelo de política econômica, o qual se conceituou como *modelo trabalhista de política econômica*, tendo em vista ser resultado de um programa político determinado, qual seja, o trabalhismo. Desse modo, evitando a linearidade causal dos fenômenos verificados, comuns em investigações tradicionais, a correlação entre as crises citadas leva ao aprofundamento da deterioração no cenário político e econômico. A crise do PSI, principalmente num contexto pós-Plano de Metas, coloca em xeque o prosseguimento da industrialização substitutiva, base da estratégia de desenvolvimento de longo prazo; já a crise do modelo trabalhista, centrado no crescimento com distribuição de renda via aumentos salariais e ampliação do mercado formal de trabalho, expõe os dilemas impostos pela conjuntura econômica e o pacto político de então, abrindo espaço para a aceleração inflacionária, cujo principal elemento de curto prazo diz respeito ao conflito distributivo. Em síntese, o sentido do conjunto de política econômica implementada entre os anos de 1961 a 1964 refere-se à tentativa de manutenção do modelo trabalhista. A aparente “irracionalidade” da gestão econômica surge, na verdade, como reflexo dessas medidas num cenário de baixo crescimento econômico, condição de possibilidade para o prosseguimento do modelo acima citado. Descreve, assim, a relação existente entre variáveis econômicas e políticas, hipótese central para a elaboração da análise.

Dessa maneira, o que se observa no início da década de 1960 é o aprofundamento de impasses. A deterioração econômica cumpre papel específico na medida em que limita a ação governamental, tendo em vista não permitir a manutenção do crescimento econômico verificado até fins de 1950. O aumento da mobilização popular, bem como o acirramento da luta de classes, representam justamente a disputa pelas condições de superação dos dilemas do período. A eclosão de um desfecho determinado não demonstra a inevitabilidade das saídas encontradas ao longo do processo histórico. As condições de possibilidade, no caso, respondem às situações conjunturais e à correlação de forças na esfera civil. Desse modo, mais do que simples diretrizes, a combinação de política econômica encontra seu sentido em um cenário mais complexo do que as variáveis econômicas podem supor, mas na própria dinâmica político-econômica do momento analisado.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. *Inflação, Estagnação e Ruptura: 1961-1964*. ABREU, Marcelo de Paiva (org.) *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- BAER, W. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *PTB: do getulismo ao reformismo*. São Paulo: Marco zero, 1989.
- DRAIBE, Sonia M. *Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- FERREIRA, Jorge (org.). *O Populismo e sua História: Debate e Crítica*. Rio de Janeiro: Revolução Brasileira, 2001.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o Capitalismo em Construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- \_\_\_\_\_. Legitimidade e Credibilidade: Impasses da Política Econômica do Governo Goulart. *Estudos Econômicos*, São Paulo: vol. 31, nº 3, p. 587-622, jul/set 2004a.
- \_\_\_\_\_. Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*. São Paulo: PUCSP, v. 15, n. 2(26), p.225-56, jul./dez. 2004b.
- FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963 - 1965). In: LAFER, Betty Mindlin (org.), *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- MOREIRA, Cássio Silva. *O projeto de nação do governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. Porto Alegre: Tese de doutoramento UFRGS, 2011.



SERRA, José. Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do após guerra. In: BELLUZZO, L. G; COUTINHO, R. (Orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia- Unicamp, 1998.

SIMONSEN. Mario Henrique. *A Experiência Inflacionária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPES, 1963.

SINGER. André V.. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, Paul. *Dominação e desigualdade: estrutura de classe e repartição da renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SKIDMORE. Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

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, 1972.

\_\_\_\_\_; SERRA, José. (1971), Além da estagnação. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

\_\_\_\_\_. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1986.

VIANNA, Luiz W. Estudos sobre sindicalismo e movimento operário: resenha de algumas tendências. *Revista Dados*. Rio de Janeiro, 1978.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.