

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

**JORGE ARMINDO AGUIAR VARASCHIN**

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

**Porto Alegre**

**2013**

**JORGE ARMINDO AGUIAR VARASCHIN**

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

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca.

**Porto Alegre**

**2013**

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Varaschin, Jorge Armindo Aguiar

Para além do populismo econômico : uma interpretação da política econômica do governo João Goulart (1961 - 1964) / Jorge Armindo Aguiar Varaschin. -- 2013.  
87 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Populismo econômico. 2. Política econômica. 3. Economia brasileira. 4. João Goulart. 5. Trabalhismo. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient.  
II. Título.

**JORGE ARMINDO AGUIAR VARASCHIN**

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

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de julho de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Maria de Lourdes Rollemberg Mollor  
UnB

---

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr  
PPGE - UFRGS

---

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

As últimas palavras desse texto serão também as últimas de um trabalho que já dura mais de dois anos. Mais do que lembranças, os agradecimentos que seguem são meu reconhecimento àqueles que, de alguma maneira, contribuíram para que essa trajetória tivesse final exitoso. Meu sincero agradecimento:

Aos meus pais e irmã, pelo apoio desde o início dessa caminhada.

À Íris, pelo carinho e a sempre bela acolhida.

Ao meu orientador e amigo, Prof. Dr. Pedro Fonseca, pelo mestre que foi nesses últimos anos e pelo conhecimento compartilhado.

E aos camaradas que estiveram ao meu lado nesses anos conturbados.

Meu muito obrigado!

É curioso, foi escutar isso, embora tudo convergisse para isso, para *Amorous*, para que eu entendesse que Johnny não é uma vítima, não é um perseguido como todo mundo acha, como eu mesmo dei a entender em minha biografia (aliás, a edição em inglês acaba de sair e vende como coca-cola). Agora sei que não é assim, que Johnny persegue em vez de ser perseguido, que tudo que está lhe acontecendo na vida são azares de caçador e não do animal acossado. (CORTÁZAR, 2010, p. 128).

## RESUMO

A partir da apresentação dos contornos do conceito de populismo econômico, modelo de política econômica cuja pretensão é caracterizar experiências centradas no crescimento da economia em detrimento da estabilidade do nível de preços, elabora-se como objetivo central da pesquisa a investigação da aplicabilidade dessa categoria analítica em um momento histórico específico, qual seja, o 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 à época 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, além do exposto, como objetivo secundário pretende-se, na medida em que se investiga a viabilidade da combinação de política, ou seja, sua congruência ou não com o modelo apresentado, analisar o próprio 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:** Populismo econômico. Política econômica. João Goulart. Trabalhismo. Populismo. Economia brasileira.

## ABSTRACT

From the contours of the concept of economic populism, economic policy model characterized by experiments focused on economic growth at the expense of the stability of the price level, we analyze their applicability for specific historical moment, namely, the government of João Goulart (1961-1964). 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 observed policy does not prepare a consensus regarding the origins of poor economic performance then checked: causes structural and conjunctural, "errors" of policy-makers and "irrationality" of economic policy are some of the arguments. In this context, it is intended, in that it investigates the feasibility of the combination of politics, that is, given its congruence or not to the model, analyze the very meaning 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 syntheses able to signify the historical process in which they operate. It is through this analysis that builds the reasons for adopting certain economic policy research and analytical validity of economic populism for the period considered.

**Keywords:** Economic Populism. Economic Policy. João Goulart. Labour. Populism. Brazilian Economy.



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – VARIAÇÃO REAL DO PIB.....	46
GRÁFICO 2 – INFLAÇÃO IGP-DI.....	51
GRÁFICO 3 – TAXA DE VARIAÇÃO PRODUTO INTERNO BRUTO.....	68

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – INDICADORES MACROECONÔMICOS GOVERNO JOÃO GOULART..	45
TABELA 2 – MEIOS DE PAGAMENTOS 1962.....	48
TABELA 3 – MEIOS DE PAGAMENTOS 1963.....	57

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1</b>	<b>Instrumentos de Análise da Política Econômica .....</b>	<b>13</b>
<b>1.2</b>	<b>Marco Teórico: A Revolução Burguesa no Brasil .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>O POPULISMO ECONÔMICO COMO CONCEITO .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Análise da Literatura: A Construção do Conceito .....</b>	<b>16</b>
2.2.1	A “Macroeconomia do Populismo” de Rudiger Dornbusch e Sabastian Edwards..	16
2.2.2	O “Ciclo de Política Econômica Populista” de Jeffrey D. Sachs .....	20
2.2.3	Os “Populismos” de Bresser-Pereira.....	23
2.2.4	A “Economia Política do Populismo” de Robert K. Kaufman e Barbara Stallings.	25
2.2.5	“Populismo, Gastança e Redistribuição” de Eliana Cardoso e Ann Helwege .....	28
<b>2.3</b>	<b>Características Gerais .....</b>	<b>31</b>
<b>3</b>	<b>AS “CRISES” DO GOVERNO JOÃO GOULART .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>A Problemática Econômica .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2</b>	<b>As “Dinâmicas” da Crise.....</b>	<b>36</b>
3.2.1	A Perspectiva de Longo Prazo .....	36
3.2.2	A Perspectiva de Curto Prazo .....	39
<b>3.3</b>	<b>A Política Econômica Implementada .....</b>	<b>40</b>
3.3.1	Período Parlamentarista (07/09/1961 a 24/01/1963) .....	40
3.3.1.1	<i>Ministério Moreira Salles (09/09/1961 a 14/09/1962).....</i>	<i>42</i>
3.3.1.2	<i>Ministério Miguel Calmon (14/09/1962 a 24/01/1963).....</i>	<i>50</i>
3.3.2	Período Presidencialista (24/01/1963 a 01/04/1964) .....	52
3.3.2.1	<i>Ministério San Thiago Dantas (24/01/1963 a 20/06/1963).....</i>	<i>53</i>
3.3.2.2	<i>Ministério Carvalho Pinto (21/06/1963 a 19/12/1963).....</i>	<i>56</i>
3.3.2.3	<i>Ministério Ney Galvão (19/12/1963 a 01/04/1964).....</i>	<i>57</i>

<b>3.4</b>	<b>O Ciclo de Política Econômica: Populismo Econômico?</b> .....	<b>58</b>
3.4.1	As Duas Crises: Longo e Curto Prazo .....	58
3.4.2	O Populismo Econômico como Categoria Analítica .....	60
<b>4</b>	<b>O SENTIDO DA POLÍTICA ECONÔMICA</b> .....	<b>62</b>
<b>4.1</b>	<b>Introdução</b> .....	<b>62</b>
<b>4.2</b>	<b>Síntese das “Crises”</b> .....	<b>63</b>
4.2.1	Crise do Modelo de Desenvolvimento.....	63
4.2.2	Crise do Modelo de Política Econômica.....	66
4.2.3	Elementos Gerais: Forma do Ciclo de Política Econômica .....	70
<b>4.3</b>	<b>O Sentido da Dinâmica Econômica</b> .....	<b>71</b>
4.3.1	O Modelo Trabalhista de Política Econômica .....	77
<b>4.4</b>	<b>Governo João Goulart: Momento de Crise do Modelo Trabalhista</b> .....	<b>78</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>80</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>82</b>

## 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, tendo como objeto a face econômica do referido fenômeno, a análise recai em uma interpretação específica do período, qual seja, a associação existente entre a política econômica na época implementada e o conceito de populismo econômico. Desse modo, assim como exposto por Castro e Ronci (1992), torna-se possível caracterizar a política econômica do governo João Goulart como populista? Em outras palavras, há a possibilidade de aplicação do conceito de populismo econômico à combinação de política então verificada? Através dessas questões apresenta-se o objetivo central desse trabalho: investigar a validade analítica do conceito de populismo econômico para o período em foco. A questão surge como busca do próprio sentido da política econômica empregada, na medida em que o conceito de populismo econômico pretende satisfazer uma linha explicativa determinada, justificando a deterioração econômica verificada em “erros” dos *policy-makers*, encerrando, com isso, o significado da combinação de política nos fundamentos basilares do modelo populista. Em vista disso, partindo do estudo sobre a aplicabilidade do conceito, a análise estrutura-se em uma linha interpretativa voltada a captar o sentido da política econômica a partir de um cenário mais complexo. Busca-se, com isso, o “concreto pensado” de Marx (1978) ou, citando Kösik (1985), a “totalidade concreta”. Compreende-se que, na medida em que o governo João Goulart insere-se ao longo do processo histórico, somente através da análise deste pode-se, efetivamente, encontrar o *sentido histórico* da combinação de política. Dessa forma, através da problemática acima referida, assume-se como hipótese principal de pesquisa que as chamadas políticas econômicas de caráter populista encontram seu sentido na análise do processo histórico enquanto tal e não nas suposições estruturantes do modelo do

populismo econômico. Desse modo, entende-se que, longe de explicar o fenômeno, o conceito aqui discutido pode encobri-lo, definindo-o em si mesmo, como evento ou episódio que se auto-explica. Ao contrário do exposto, compreende-se a política econômica adotada pelo governo João Goulart como resposta a uma problemática específica ao momento histórico no qual se insere, centrado 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, no qual 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, frações de classes e categorias sociais e os conflitos que surgem dessa dinâmica. Só a partir deste ponto as “irracionalidades” mencionadas ganham sentido.

Dessa maneira, dois pontos revelam significativa importância para a elaboração metodológica da análise. O primeiro associa-se à possibilidade de verificação da aplicabilidade de determinado conceito. Em outras palavras, a maneira como se investiga a validade de uma categoria analítica para determinado período histórico, no presente caso, o conceito de populismo econômico. O segundo relaciona-se às linhas basilares que dão *forma e conteúdo* às interpretações alternativas sobre o período em questão, ou seja, àquele no qual se insere o governo João Goulart. Expõem-se, desse modo, os fundamentos metodológicos que se apresentam como instrumentos de investigação nesse trabalho. A análise da possibilidade de aplicabilidade do conceito de populismo econômico para a combinação e conjunto de política econômica implementada no período observado, leva, inevitavelmente, ao estudo de dados quantitativos dos principais instrumentos de política, em especial, referentes às áreas monetária, cambial e fiscal, tendo centralidade os anos entre 1961 e 1964. Já a elaboração do sentido para a adoção de determinado conjunto de política econômica, objetivo da pesquisa, remete necessariamente ao marco teórico utilizado, qual seja, o conceito de Revolução Burguesa brasileira, como apresentado por Florestan Fernandes em *A Revolução Burguesa no Brasil*<sup>1</sup> e a dinâmica de uma sociedade de classes associada intrinsecamente ao conceito.

---

<sup>1</sup>FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

## 1.1 Instrumentos de Análise da Política Econômica

Para a investigação acerca da política econômica do governo João Goulart utilizar-se-ão dados estatísticos das principais variáveis econômicas da época. Maior atenção será dada aos resultados nas áreas de política monetária, cambial e fiscal, visto serem os principais instrumentos de política expostos pela literatura que conceitua o populismo econômico. Em outras palavras, a análise recai sobre o caráter instrumental da gestão da economia. Nesse sentido, com relação aos dados, verifica-se sua congruência ou não com o modelo de política representado pelo populismo econômico, a saber (capítulo 3), ênfase no crescimento da economia em detrimento da estabilidade no nível de preços. Sendo assim, centra-se na verificação empírica do modelo, testando, com isso, sua eficiência como categoria analítica para o período observado. Investiga-se, desse modo, o caráter da política econômica implementada: constata-se efetivamente a adoção de políticas monetária e fiscal expansionistas? Os dados mostram de maneira consistente uma despreocupação por parte do governo da aceleração inflacionária? É apenas no final do período que se observa uma política de estabilização? São questões que a análise empírica pretende elucidar. Além disso, outra questão importante diz respeito à forma do ciclo econômico observado. Como se verá mais adiante, o modelo populista constrói a periodização do ciclo tendo por pressuposto a contradição entre crescimento e estabilização. Verifica-se, efetivamente, esse formato de ciclo? Em outras palavras, qual o formato cíclico assumido pela dinâmica econômica entre os anos citados? Dessa maneira, entende-se que o modo como os dados das variáveis econômicas apresentam-se durante o período em estudo demonstra ou não a congruência do populismo econômico com a dinâmica econômica verificada durante os anos do governo João Goulart. Entretanto, compreende-se que, apesar da investigação centrar-se, num primeiro momento, na forma que a combinação de política e seu padrão cíclico assumem, a compreensão do sentido de determinado conjunto de medidas vai além do estudo do formato do ciclo. Nas palavras de Fonseca (2009):

*A política econômica não se explica por si só: embora lhe seja inerente uma lógica instrumental, esta, ao contrário do que pensamos os economistas majoritariamente, subordina-se a decisões e a escolhas não decorrentes da simples opção ideológica do governo – v. g., se desenvolvimentista ou ortodoxo – nem, muito menos, de sua escolha racional por um modelo teórico, a ponto de poder ser “cobrado” por sua coerência formal. Esta é uma das razões que restringem as possibilidades de detectarem-se projetos de longo prazo, como o Nacional-Desenvolvimentismo, através de políticas instrumentais. (FONSECA, 2009, p. 39)*

Parte-se, enfim, da compreensão de que qualquer medida de gestão econômica não existe em si, abstratamente, isto é, seu significado não resulta apenas de sua ocorrência, antes disso, sua condição de existência mostra-se inevitavelmente ligada a fatores para além das variáveis econômicas, incluindo aí, a própria conjuntura política e social num determinado momento histórico e o respectivo cenário de correlação de forças entre classes, frações de classes e categorias sociais. Dessa forma, a própria política econômica, enquanto fruto do processo histórico, encontra sua explicação no estudo deste, de suas contradições e das sínteses que produz. Tal visão coaduna-se com o marco teórico interpretativo aqui elaborado.

## 1.2 Marco Teórico: A Revolução Burguesa no Brasil

A investigação acerca do sentido da política econômica leva, inevitavelmente, para além do instrumentalismo na gestão da economia. Necessita-se, nesse ponto, referenciar o processo histórico como totalidade que significa o momento histórico em questão. Nesse sentido, tendo como perspectiva identificar certas tendências históricas no período em estudo, verifica-se que a constituição do capitalismo nacional, na medida em que movimento que significa a formação de uma sociedade de classes, representa a construção do chamado *Brasil moderno* (FERNANDES, 1968). Dessa forma, assume-se como marco teórico deste trabalho, ou seja, linha basilar de compreensão do que se poderia chamar de *totalidade histórica*, o que Florestan Fernandes conceituou como Revolução Burguesa brasileira, em seu clássico *A Revolução Burguesa no Brasil*. Em suas próprias palavras:

Na acepção que tomamos o conceito, Revolução Burguesa denota um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial. Há, porém, um ponto de partida e um ponto de chegada, e é extremamente difícil localizar-se o momento em que essa revolução alcança um patamar histórico irreversível, de plena maturidade e, ao mesmo tempo, de consolidação do *poder burguês* e da *dominação burguesa*. (FERNANDES, 1975, p. 203)

Apresenta-se, assim, A Revolução Burguesa brasileira como movimento de formação do capitalismo nacional, processo que se lança como totalidade histórica do período referido, significando, com isso, as transformações verificadas no país a partir do final do século XIX, aprofundadas através do movimento de industrialização nacional. A *totalidade histórica*, no caso, elabora o sentido interpretativo do *concreto* que emerge como um todo caótico, isto é, aparentemente sem constituir linhas de significado entre fenômenos determinados. Dessa



maneira, a suposta “irracionalidade” do cenário exposto ganha em significado quando compreendida como parte ou fenômeno de um processo em andamento, que significa uma série de transformações, sejam políticas, econômicas e/ou sociais, verificadas no decorrer do século passado. Nesse trabalho, essas alterações estruturais representam o período de transição capitalista, na medida em que há processo de intensificação da dominação do capital sobre o trabalho. Significa, com isso, a construção do sentido das transformações observadas, cujo aprofundamento do movimento dialético em que se baseiam, formam os dilemas e impasses que se agudizam durante o governo João Goulart. A síntese desse movimento, enquanto dialeticamente formado pelo processo histórico, representa o que Marx (1978) chamou de *concreto pensado*, isto é, a análise baseada na elaboração dialética do sentido histórico de determinado período. Constrói-se, desse modo, com base na análise de um fenômeno histórico datado, a investigação acerca das tendências no processo histórico, ou seja, nas palavras de Kösik (1985), a *totalidade concreta*.

Buscando, desse modo, construir um estudo que signifique as medidas de política econômica observadas entre os anos de 1961 a 1964, o trabalho se divide da seguinte maneira: o próximo capítulo tratará sobre a formação do populismo econômico como conceito, isto é, categoria analítica, expondo os principais autores que versam sobre o tema; o capítulo 3 investigará a combinação de política econômica implementada pelo governo João Goulart, em especial às políticas monetária, fiscal e cambial, dando ênfase em sua forma cíclica e verificando se congruência ou não entre o implementado no período e o apresentado pelo modelo populista; já o capítulo 4, constrói uma interpretação alternativa para o período em questão, investigando o sentido da política econômica adotada a partir do próprio processo histórico no qual se insere; o trabalho se encerra com as principais conclusões da análise.

## **2 O POPULISMO ECONÔMICO COMO CONCEITO**

### **2.1 Introdução**

Busca-se, neste capítulo, expor as principais características que o conceito de populismo econômico adquire na literatura sobre o tema. Assim como o populismo político, o chamado populismo econômico não possui uma nítida conceituação que estabeleça um consenso na literatura econômica. Contudo, de maneira geral, nos aspectos genéricos daquilo que o termo significa (ou pretende significar), há uma relativa convergência nos contornos do que seria uma combinação de política econômica de caráter populista. Surge, assim, a ideia de um padrão específico de política econômica, onde a utilização dos instrumentos monetário, fiscal e cambial revela, na medida em que se sucedem, os objetivos macroeconômicos das políticas implementadas: crescimento econômico mesmo em detrimento da estabilidade do nível de preços. As próximas seções analisam as construções teóricas dos principais autores do tema.

### **2.2 Análise da Literatura: A Construção do Conceito**

#### **2.2.1 A “Macroeconomia do Populismo” de Rudiger Dornbusch e Sabastian Edwards**

A forma mais nítida do conceito apresenta-se em Dornbusch e Edwards (1991, p. 151) onde aparece como “uma abordagem à economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição de renda e desconsidera os riscos de inflação e o financiamento inflacionário do déficit, as restrições externas e a reação dos agentes econômicos a políticas agressivas que não se valham dos mecanismos de mercado.” Representa, no caso, um padrão específico de política econômica, no qual a ênfase no crescimento e na redistribuição de renda, compreendida como alterações na estrutura da renda de determinado país, surge às custas da elevação do nível de preços e do aumento da vulnerabilidade externa, via crise do balanço de pagamentos. Resume-se, enfim, a um modelo de política econômica que, segundo os autores, visa um rápido crescimento com acelerada redistribuição de renda. Denominaram-no de “macroeconomia do populismo” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p.151), realçando sua suposta face desestabilizadora:

A combinação de influências externas (crise da dívida, bloqueios econômicos), internas (socialização das empresas, nacionalização dos bancos, etc.) e de políticas macroeconômicas conduz a uma situação econômica insustentável na qual a inflação fica fora de controle e as restrições cambiais obrigam os formuladores de políticas a serem realistas. [...] O que desejamos enfatizar, contudo, é a extrema vulnerabilidade que torna possível a desestabilização, de maneira geral como resultado de políticas insustentáveis.” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 152)

Como vemos no trecho acima, a desestabilização surge como resultado de uma combinação de política econômica insustentável mesmo no curto prazo, no qual os desajustes e os equívocos na elaboração e/ou execução das políticas aparecem progressiva e cumulativamente, abrindo caminho para a crise nas contas externas, via deterioração do balanço de pagamentos e para a aceleração inflacionária. Os autores pretendem, dessa forma, demonstrar a inconsistência de uma estratégia de crescimento centrada na adoção da já referida “macroeconomia do populismo”. Entretanto, cabe salientar a seguinte questão referente à denominação utilizada: apesar de considerarem, como exposto anteriormente, o populismo econômico como “uma abordagem à economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição de renda[...]” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 151), o que se depreende que a política econômica é populista, de acordo com suas particularidades, e não fruto ou resultado do populismo como fenômeno, o termo “macroeconomia do populismo” sugere uma forma específica de política econômica ligada a um fenômeno determinado, conhecido como populismo político. Desse modo, verifica-se que os autores confundem-se na tentativa de estabelecer os fundamentos do conceito de populismo econômico: se uma forma específica de política econômica ou se uma gestão econômica característica dos governos populistas. A importância dessa questão revela-se na medida em que a análise busca o sentido da política econômica empregada, se aparece como fruto ou não de determinado cenário político. Depreende-se, assim, que os autores confundem-se entre os termos “macroeconomia do populismo” com “macroeconomia populista”. Contudo, observam-se, em Dornbusch e Edwards (1991), os dois enfoques: “macroeconomia populista” refere-se à citação anterior e “macroeconomia do populismo” diz respeito a outra passagem, qual seja, quando os autores dizem focalizar a “macroeconomia dos programas populistas” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 152), partindo daí, citando Drake (1982), para a explicação do chamado “paradigma populista” da maneira que segue:

Populismo tem sido tradicionalmente um conceito confuso. De fato, por muitos anos os cientistas políticos têm se esforçado para fornecer uma definição precisa e esclarecedora. Drake (1982) destaca três elementos para uma definição aproximada: o populismo utiliza ‘mobilização política, retórica recorrente e símbolos projetados para influenciar o povo’; ele encoraja uma coligação heterogênea voltada

basicamente à classe trabalhadora, mas incluindo (e conduzida por) setores significativos dos estratos médio e superior; e, terceiro, o populismo ‘tem significado um grupo de políticas reformistas moldadas para promover o desenvolvimento sem conflitos de classes.’ (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 152)

Dessa forma, a “macroeconomia do populismo”, diferentemente da “macroeconomia populista”, possui um significado político mais forte, na medida em que surge de seus conflitos e disputas. É neste momento que os autores expõem o que, para eles, apresenta-se como centro da problemática da política econômica no populismo, qual seja, a *redistribuição de renda*, na medida em que estabelece alterações na estrutura da renda nacional, principalmente a proporção ocupada por salários e lucros. Vale citar: “Nós destacamos que os objetivos redistributivistas constituem o elemento central do paradigma” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 153). E é em torno desse elemento que giram os objetivos da “macroeconomia do populismo”. Para os autores, a redistribuição de renda no curto prazo aparece como objetivo a ser alcançado pela “macroeconomia populista”. Nesse contexto, caracterizando algo como um “caminho comum” dos países que adotam políticas econômicas populistas, constroem um cenário econômico que se inicia com euforia e finaliza-se com a inevitável bancarrota.

As condições descritas por Dornbusch e Edwards (1991) supõem um país de crescimento lento e submetido, por algum período de tempo, a um programa de estabilização, segundo as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (ora, FMI), onde a melhora do balanço de pagamentos, bem como o retorno ao equilíbrio orçamentário, oferecem algum espaço para a implantação de um programa de caráter expansionista:

Os programas populistas enfatizam três elementos: reativação, redistribuição de renda e reestruturação da economia. **O fio condutor aqui é ‘retomada com redistribuição’.** A política recomendada é a redistribuição de renda, tipicamente por meio de significativos aumentos reais de salário. Não obstante a inflação, a desvalorização é rejeitada por causa do impacto inflacionário e porque reduz o padrão de vida. A economia deve ser reestruturada para economizar divisas e sustentar níveis mais altos de salários reais e de crescimento.” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 154, grifo meu)

Os autores dividem a implementação do programa populista em quatro fases. A primeira demonstra resultados positivos no curto prazo: há crescimento econômico, com aumento do emprego e dos salários reais. A inflação não se acelera, tendo em vista a adoção de controles, redução de estoques e elevação das importações, financiadas pela melhora das contas externas (resultado da estabilização do período anterior), e pela redução das reservas

internas. O prosseguimento dessa dinâmica dá início à segunda fase desse movimento, quando a economia se depara com pontos de estrangulamentos causados, principalmente, pela forte elevação da demanda por mercadorias domésticas. O baixo nível dos estoques, obriga a realinhamentos de preços, exigindo intervenção na estrutura cambial. Além disso, o déficit orçamentário se amplia com a concessão de subsídios aos bens-salário e câmbio. Há aí, de maneira nítida, a noção de *populismo fiscal*, ou seja, conduzido por uma política fiscal expansionista, com base no aumento do déficit orçamentário. Nessa conjuntura, com as causas acima expostas, há forte aceleração inflacionária:

Escassez generalizada, aceleração extrema da inflação e uma óbvia defasagem cambial levam à fuga de capitais e à desmonetização da economia. O déficit orçamentário se deteriora violentamente por causa do abrupto declínio na arrecadação de impostos e do aumento de subsídios e desvalorização real. Os salários reais caem significativamente e a situação política torna-se instável. Fica claro que o governo perdeu. (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 155)

A partir daí, segundo os autores, adota-se o caminho da estabilização econômica, sendo que “um programa do FMI será decretado e, quando tudo é dito e feito, o salário real terá declinado vertiginosamente em um nível significativamente mais baixo do que quando o episódio começou!” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 155). Toda construção do cenário leva a crer que as ditas políticas populistas conduzem ao aprofundamento daquilo que pretendiam combater: a concentração de renda. A crise que desencadeia causa uma queda do salário real que, principalmente pela aceleração inflacionária, mostra-se mais que proporcional ao aumento anterior. Enfim, a conclusão dos autores, apesar de não terem “dúvidas acerca da sinceridade de propósitos dos autores de políticas que abarcaram nesses programas, e compartilhamos de sua convicção quanto à desigualdade inaceitável da distribuição de renda.” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p.152) é de que *não há alternativa em relação à adoção de políticas ortodoxas*. Apesar disso, expõem o seguinte dilema: tais políticas ao estilo FMI, “sem preocupação com crescimento ou progresso social, podem levar à estabilidade financeira a curto prazo, mas inevitavelmente abrem a porta para o retorno de reações destrutivas sob a forma de políticas populistas.” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 185). Sendo assim, concluem que a estabilização anterior possibilita o retorno de um conjunto de política econômica de caráter populista. Além disso, verifica-se que, mesmo que não explicitamente, os autores trabalham com a noção de “ciclo populista”, assim como Sachs (1991) (seção 2.2.), ou seja, tem-se em vista um primeiro momento de expansão econômica, causado pelo aumento dos salários reais e da demanda via déficit

orçamentário, e um segundo momento de retração, quando os desajustes aparecem e levam a economia ao declínio. No entanto, ao final de cada ciclo, verificado o fracasso da política econômica populista, efetua-se um ajuste fiscal e a adoção de políticas restritivas buscando a estabilização econômica.

## 2.2.2 O “Ciclo de Política Econômica Populista” de Jeffrey D. Sachs

Sachs (1991) parte da ideia de conflito social para explicar a adoção de políticas econômicas populistas. Para o autor, a marcada desigualdade de renda que caracteriza as sociedades latino-americanas, estabelece as bases para um conflito social acirrado, incapaz de constituir consensos nas diretrizes políticas dos sucessivos governos. Sendo assim, a construção da política econômica nessas sociedades transforma-se em espaço de amplas disputas, um campo de batalha onde se debatem classes, frações de classes, categorias e grupos de interesses. Enfim, o cenário apresentado centra-se no fato de que sociedades com elevada concentração de renda são incapazes de estabelecer espaços de construção de convergências, aprofundando, com isso, a disputa pelo excedente econômico e, conseqüentemente, o conflito social. Nesse contexto, o aprofundamento do conflito entre segmentos da sociedade civil estabelece limites para a ação dos *policy-makers*. Numa conjuntura de acirramento do conflito social, elevam-se os obstáculos para elaboração de estratégias de política econômica de longo prazo, sendo então substituídas por ganhos de curto prazo e pela adoção de um horizonte mais estreito na construção de políticas. Dessa forma, por exemplo, evitam-se desvalorizações cambiais necessárias para o ajuste no balanço de pagamentos tendo em vista seu impacto sobre o nível de preços e, conseqüentemente, sobre os salários reais. Assim, as políticas comerciais dos países da região centram-se excessivamente no mercado interno, já que, segundo suposição dos governos, o foco no mercado externo reduz os salários urbanos em favor do lucro dos exportadores, principalmente do setor primário. Ainda segundo o autor, “A austeridade fiscal muitas vezes é rejeitada, mesmo em contextos altamente inflacionários, por conta do temor que provocará ampla perturbação social.” (SACHS, 1991, p. 126).

Dessa forma, com base nessa dinâmica sócio-política, Sachs (1991) conceitua o que chamou de “ciclo de política econômica populista” (Sachs, 1991, p. 126). Em suas palavras:

Esse tipo particular da gestão econômica latino-americana – **caracterizado por políticas macroeconômicas excessivamente expansionistas que conduzem a inflação elevada e graves crises no balanço de pagamentos** – tem sido repetido

tantas vezes, e com tantas características comuns, que acaba por revelar claramente a vinculação do conflito social com o fraco desempenho econômico. (SACHS, 1991, p. 126, grifo meu)

Esse “tipo particular da gestão econômica latino-americana” (SACHS, 1991, p. 126) apresenta-se como um ciclo de política econômica, especificamente “populista”, pois visa combater a concentração de renda no curto prazo, principalmente pelo uso do mecanismo cambial. A posterior deterioração do balanço de pagamentos e a recorrente aceleração inflacionária tornam o ajuste e a estabilização econômica inevitável. Por isso a ideia de ciclo: parte-se de políticas expansionistas, pró-salário real, e finaliza-se com políticas contracionistas, com desvalorizações cambiais (no caso, pró-setor exportador) e baixo crescimento econômico. A base desse ciclo aparece na hipótese central do artigo, “que a elevada desigualdade de renda na América Latina alimenta o conflito econômico, o qual contribui para opções equivocadas de política econômica, as quais por sua vez, conduzem a um desempenho econômico fraco.” (SACHS, 1991, p. 127). Para o autor, a elevada concentração de renda, pressiona por políticas fiscais expansionistas; estabelece limites para reformas fiscais, tendo em vista o forte poder da elite econômica de resistir ao aumento da taxa via impostos; aumenta a militância sindical; e estabelece a perda de apoio político a medidas pró-exportações, pois ameaçam os salários reais, principalmente dos trabalhadores urbanos. Nessa conjuntura, como já referido, políticas de longo prazo perdem espaço para soluções de curto prazo, tendo em vista que o conflito social fragiliza as instituições políticas existentes, acarretando em sucessivas mudanças de governo. Sendo assim, “governos com a expectativa de serem logo substituídos, e que representam segmentos sociais específicos, podem considerar atraente maximizar a renda corrente dos segmentos que representam à custa do poder de compra futuro do país [...]” (SACHS, 1991, p. 128). Nesse caso, não se constroem estratégias de política econômica visando o longo prazo, com mudanças estruturais. Pelo contrário, o cerne na elaboração da política econômica encontra-se no objetivo de redistribuição de renda no curto prazo. Nota-se que Sachs (1991) frisa a centralidade da *redistribuição* ao invés da *distribuição*, ou seja, os *policy-makers* “buscaram formas de aumentar as rendas da base da pirâmide de distribuição de renda sem recorrer à taxa explícita ou ao confisco da propriedade das classes altas” (SACHS, 1991, p. 129). Em outras palavras, combate-se a concentração de renda, não a desigualdade social, o que implicaria contestações a estrutura de propriedade existente em determinado país.

Para a caracterização do “ciclo populista”, Sachs (1991) supõe uma economia com dois setores: um exportador de bens primários e um fabricante de bens não-comerciáveis.

Além disso, o câmbio é fixo e há controles sobre o fluxo de capitais. Considera-se, então, uma expansão monetária, que, num cenário onde há controles sobre o fluxo de capitais, eleva os saldos monetários reais, baixando as taxas de juros internas e, conseqüentemente, expandindo a demanda. Mesmo assim, sendo a taxa de câmbio fixa, os preços das mercadorias importadas e exportadas permanecem inalterados. Apesar disso, o referido aumento da demanda interna estabelece uma elevação da demanda por força de trabalho por parte do setor produtor de não-comerciáveis, acarretando a subida dos salários nominais, pressionando os preços dos bens não-comerciáveis:

É razoável supor que o salário nominal tenderá a se elevar mais do que proporcionalmente ao aumento dos preços dos bens não comerciáveis, uma vez que estes preços se baseiam num *mark-up* sobre custos salariais e custos dos insumos importados e os preços destes últimos não se elevaram. O salário nominal cresce, portanto, em comparação com os preços dos bens não comerciáveis, das importações e das exportações. Podemos então concluir com segurança que a expansão conduz a uma elevação do *poder de compra dos salários*, definido como a razão entre os salários nominais e os preços dos bens de consumo. (SACHS, 1991, p. 131)

O que significa que uma valorização cambial reduz o preço relativo dos bens comerciáveis, demonstrando uma relação direta entre taxa de salário real e taxa de câmbio: quando a segunda se valoriza, a primeira se eleva. Apresenta-se, assim, o chamado *populismo cambial*. A valorização cambial acima referida atinge negativamente o setor exportador, tanto em suas margens de lucro quanto no montante produzido. Paralelamente a isso, ocorre um aumento da demanda por importações para suprir a produção de bens não-comerciáveis, cuja demanda elevou-se a partir do aumento dos salários reais. Esses dois fatores refletem no balanço de pagamentos, via aumento no déficit da balança comercial do exterior. Segundo Sachs (1991), este se apresenta como o cerne do problema. A expansão prosseguirá de acordo com as possibilidades de financiamento do déficit comercial. A crise do balanço de pagamentos, tendo em vista a um esgotamento das reservas internas ou da capacidade de endividamento, mostrará os limites da manutenção da taxa de câmbio fixa:

Nesse momento, a taxa de câmbio nominal sofre uma queda acentuada, gerando uma desvalorização real que reduz os salários reais, restaura a rentabilidade das exportações e contrai a demanda ao reduzir o nível dos saldos monetários reais, gerando um aperto de crédito. Os ganhos salariais da fase de expansão são eliminados. A desvalorização cambial real deve ser suficiente para conduzir imediatamente a um equilíbrio na balança comercial, pois não há disponibilidade comercial, nem disponibilidade de créditos externos para financiar déficits comerciais. Sob hipóteses realistas, a desvalorização real do câmbio deve ser superior à valorização inicial, pois na fase de expansão a economia perdeu os rendimentos decorrentes da aplicação financeira de seu estoque inicial de divisas



(agora esgotado) e, provavelmente, perdeu também capacidade de produção no setor exportador, em decorrência da descapitalização do mesmo. (SACHS, 1991, p. 132)

Em outras palavras, a economia sai da dita experiência populista menor do que entrou. Retoma-se a ideia de Dornbusch e Edwards (1991) que a inconsistência da combinação de política adotada provoca os desajustes que levarão a necessidade de políticas restritivas, visando a estabilização econômica. Em Sachs (1991), frisa-se a inevitabilidade da desvalorização cambial capaz de trazer o equilíbrio para o balanço de pagamentos.

### 2.2.3 Os “Populismos” de Bresser-Pereira

Diferentemente de Dornbusch e Edwards (1991) e de Sachs (1991) que delineiam tanto a “macroeconomia do populismo” (DORNSBUSCH e EDWARDS, 1991) quanto o “ciclo de política econômica populista” (SACHS, 1991), sem adjetivá-los, ou seja, sem caracterizá-los em subcategorias de “populismo”, Bresser-Pereira (1991) expõe dois tipos diferentes de populismo econômico: um, chamado de populismo de esquerda, relaciona-se de maneira mais estreita com o objetivo de distribuição de renda; já o chamado populismo de direita aparece como um “afrouxamento fiscal” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 111). No cerne da questão estão as causas políticas da crise econômica que o país vivia durante a década de 1980 e suas relações com o que Bresser-Pereira (1991) chamou de “práticas políticas e ideológicas contrárias à adoção das políticas econômicas corajosas, coerentes e firmes, que são necessárias” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 110). O autor, no que segue, destaca três destas “práticas”, quais sejam: a direita oportunista, a esquerda moderada e a direita ideológica. O populismo econômico seria um fenômeno, de acordo com Bresser-Pereira (1991), associado ao grupo dos “oportunistas”. Sendo assim:

[...] podemos distinguir dois tipos de populismo econômico: 1) o populismo de esquerda, que se confunde com o distributivismo salarial, com distributivismo ingênuo via salários e com a recusa da decisão de ajustamento; 2) populismo de direita, um fenômeno muito próximo do desenvolvimentismo; é um tipo de afrouxamento fiscal que se define pela prática política de dizer ‘sim’ às demandas de todos os setores da sociedade à custa do setor público [...] (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 111)

Segundo o autor, as “políticas econômicas populistas” causam a elevação do déficit público, bem como o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Tem-se, entre as “práticas populistas”, o aumento dos salários e rendimentos do setor público, elevação do gasto público, subsídios ao consumo e incentivos, via renúncia fiscal, ao setor privado, valorização

cambial e aumento do crédito através dos bancos oficiais. Aparece, então, como em Sachs (1991), a ideia de um “ciclo populista” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 111): após a retomada do crescimento econômico, com o conseqüente aumento do emprego e da renda, causados pela valorização cambial, a elevação dos salários do setor público e privado, o aumento dos gastos públicos, a manutenção em níveis baixos da taxa interna de juros e os controles artificiais dos preços e tarifas do setor público, surgem os impasses de uma combinação de política insustentável:

[...] desequilíbrios no balanço de pagamentos na medida em que os exportadores suspendem suas exportações e os importadores suspendem suas compras. Como o déficit público conduz a uma crise fiscal e como a desvalorização real da moeda local pressiona os preços internos para cima, a inflação volta a se acelerar, muitas vezes de forma dramática. O ciclo termina geralmente com uma mudança radical na política econômica frequentemente precedida por uma grave crise e pela mudança dos ministros responsáveis senão por um golpe de estado. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 111)

Na exposição de Bresser-Pereira (1991) aparece de maneira mais efetiva (mas não explícita) a conotação negativa do termo “populismo”. Ao relacioná-lo ao “oportunismo” de certos grupos ou de “práticas políticas e ideológicas”, Bresser-Pereira (1991) traz para o âmbito da análise a herança moralmente nefasta que o termo adquiriu nas investigações acerca do “populismo político”: surge aqui a ideia de “enganação” e “manipulação das massas”, em cujo cerne se encontram interesses escusos, privados e/ou de curto prazo. Dessa forma, o “populismo econômico” de Bresser-Pereira (1991) aparece como denúncia de um tipo específico de política econômica que, tal como o “populismo político”, objetiva a manutenção de determinado bloco de poder, utilizando-se, para isso, da máquina estatal e a possibilidade do estabelecimento de políticas de curto prazo, sem mudanças de estruturas, visando os desejados ganhos eleitorais. Na exposição do autor fica implícita a ideia dos chamados “ciclos político-econômicos”, uma tentativa de formalização da relação entre objetivos políticos e a elaboração da gestão da economia. A ideia de que há uma busca pela maximização de votos nos processos eleitorais aparece como hipótese central tanto do chamado “modelo oportunista” (NORDHAUS, 1975), quanto do “partidário” (HIBBS, 1977). Os dois modelos supõem um *trade off* entre inflação e crescimento, isto é, uma curva de Phillips, demonstrando os dilemas da política econômica, num cenário onde o principal objetivo político é a manutenção do bloco de poder através de ganhos eleitorais. A condução da economia, dessa forma, seria influenciada decisivamente pelas metas eleitorais apresentadas, seja de maneira pragmática, como no “modelo oportunista”, quanto de modo ideologizado,

assim como exposto pelo “modelo partidário”. Bresser-Pereira (1991) não assume explicitamente este arcabouço teórico em sua investigação, mas as semelhanças entre esses modelos e a linha estruturante de sua análise apresentam-se de maneira bastante nítida. Sendo assim, para o autor, o “ciclo populista” significa o cumprimento do fracasso da política econômica e a inevitabilidade do ajuste e da política de estabilização. Implicitamente, Bresser-Pereira (1991) admite a consciência dos *policy-makers* para esse cenário, distanciando-se, assim, do exposto por Dornbusch e Edwards (1991) e Sachs (1991) que, como referido anteriormente, viam no esforço de retomada do crescimento econômico e na necessidade da redistribuição de renda ainda no curto prazo, as causas dos “equivocos” na construção das políticas. Desse modo, para Bresser-Pereira (1991), o ciclo, ainda que sendo um padrão específico de política econômica, possui em sua base um sentido político. Qual seja e de onde parte os fundamentos desse tipo de política, o autor não discorre além do dito “oportunismo”.

#### 2.2.4 A “Economia Política do Populismo” de Robert K. Kaufman e Barbara Stallings

Kaufman e Stallings (1992) apontam mais fortemente o cerne político das chamadas políticas econômicas “populistas”, tendo em vista ser o aspecto central na definição das alternativas possíveis de política econômica. Nesse sentido, a política econômica de caráter “populista” surge como fruto de um cenário mais abrangente. Representa, assim, um tipo específico de política econômica em resposta a determinado contexto político. Nesse caso, o “populismo” aparece antes como fenômeno político e só a partir daí se pode entendê-lo como fenômeno econômico. Se nos autores anteriormente citados, tal perspectiva surge de maneira marginal na análise, em Kaufman e Stallings (1992) só há sentido no conceito de populismo econômico a partir do cenário político em que se origina. Em sua investigação, caracterizam a política econômica como instrumento para o alcance de determinado conjunto de metas políticas, isto é, o “ciclo populista” apresenta-se como parte de um programa político específico, cuja efetivação de seus objetivos passa pela aplicação de determinado conjunto de política econômica. Sendo assim, com o intuito de mobilizar os trabalhadores e alguns segmentos da baixa classe média, obter o apoio do setor privado produtor de bens não-comerciáveis, ou seja, voltado para o mercado interno e isolar a oligarquia rural, o capital estrangeiro e a elite industrial nacional, lançava-se mão de:

i) los déficit presupuestarios para estimular la demanda interna; ii) aumentos de los salarios nominales con controles de precios para lograr una redistribución del ingreso, y iii) el control o la apreciación del tipo de cambio para reducir la inflación y aumentar los salarios y los beneficios en los sectores de bienes que no intervienen en el comercio internacional. (KAUFMAN e STALLINGS, 1992, p. 25)

Dessa forma, para o alcance de objetivos políticos já determinados, implementavam-se políticas econômicas em benefício dos setores politicamente mobilizáveis, no caso, os trabalhadores organizados e parte da classe média, a custa das chamadas “oligarquias rurais”, do capital estrangeiro e da elite industrial do país. Trata-se, assim, como referido no trecho acima, de *redistribuição de renda*, na medida em que novos ganhos para determinados setores e categorias ocorriam em detrimento de grupos de interesses com sua fatia já consolidada na renda nacional. Discutia-se, enfim, a parcela de cada setor, classe ou categoria no “bolo” econômico. Cabe aqui lembrar as afirmações de Sachs (1991) e Dornbusch e Edwards (1991), anteriormente citadas, relacionando o chamado “populismo econômico” com a *redistribuição de renda* e não com a distribuição. Em outras palavras, não era o novo excedente gerado pelo crescimento econômico o alvo da disputa; pelo contrário, debatiam-se políticas que redistribuíssem o excedente anteriormente produzido entre as classes e categorias pertencentes à sociedade civil, mudando-se, com isso, o perfil da renda do respectivo país. Compreende-se, então, a hipótese central de Kaufman e Stallings (1992), qual seja, “Nuestra hipótesis primordial es que el populismo se arraiga en las luchas políticas distributivas que han caracterizado a la América Latina desde el inicio del siglo” (KAUFMAN e STALLINGS, 1991, p. 28). É a “redistribución del ingreso” (KAUFMAN e STALLINGS, 1992, p. 25) a base da problemática apresentada pelos autores. Contribui para a constituição de tal cenário, segundo os autores, a estrutura social latino-americana e suas desigualdades classistas e regionais, já que “[...] es probable que exista alguna conexión entre la desigualdade de ingresos y activos y las presiones redistributivas ejercidas sobre el gobierno [...]” (KAUFMAN e STALLINGS, 1991, p. 30). Apesar disso, admitem que em sociedades muito desiguais os grupos de renda mais alta possuem forte capacidade de resistir a aumentos de tributação, necessários para a implementação de políticas redistributivas. Ainda assim, discorrem que parcelas do setor produtivo nacional podem apoiar a adoção de uma combinação de política econômica “populista”. Relacionando a gestão “populista” da política econômica com o processo de substituição de importações (ora, PSI) e considerando que as indústrias oriundas do PSI e o setor público eram os maiores empregadores dos setores pró-redistribuição, ou seja, trabalhadores urbanos e parte da classe média, afirmam:

Como productores de bienes que no participan en el comercio internacional, estos grupos podrian obtener considerables ganancias a corto plazo de las políticas que combinaran el expansionismo fiscal con una moneda sobrevaluada. Dado que los grupos pequeños dominan las exxportaciones de bienes primarios de la América Latina, los gobiernos que buscaban el apoyo popular tenian relativamente poco que perder a corto plazo por las políticas que transfirieran ingresos del sector de los bienes del comercio internacional, aunque las *élites* exportadoras trasladaran con frecuencia los costos de tales políticas a los trabajadores rurales no organizados bajo su control. (KAUFMAN e STALLINGS, 1992, p. 31)

Uma questão importante a ser levantada, diz respeito à relação formulada entre “populismo” e PSI. Os autores chegam a afirmar que “[...] la ISI justificaba intelectualmente las políticas que, llevadas a los extremos, desembocaban en el populismo” (KAUFMAN e STALLINGS, 1992, p. 30). Mais uma vez, mostram-se os contornos obscuros do termo “populismo”. O PSI compunha-se de uma estratégia de desenvolvimento econômico de longo prazo, ou seja, supõe transformações estruturais em determinada economia. Agora, como o PSI, com seu horizonte de longo prazo, desembocará em uma combinação de política econômica que os próprios autores afirmam ser de curto prazo? Esta relação, por mais que citada, não se aprofunda na investigação, ampliando o leque conceitual do termo “populismo”. Parece-nos, a princípio, que há uma confusão entre populismo econômico e desenvolvimentismo, discurso ideológico que justifica a industrialização substitutiva. Se o primeiro é um padrão específico de política econômica, o segundo estrutura-se como ideologia. No entanto, após análise, depreende-se que, na medida em que encarna um determinado receituário econômico (ver seção 3), o populismo econômico imbuí-se de caráter normativo, típico de discursos ideológicos. Dessa forma, não há “confusão” entre os termos, mas sim o choque de “visões de mundo” divergentes. Enquanto o desenvolvimentismo latino-americano legitima as mudanças estruturais que estão no cerne do processo de substituição de importações, o populismo econômico o denuncia como “irresponsável”. Nesse contexto, reafirma-se o populismo, segundo os próprios autores, como parte de determinado programa político, ou seja, o populismo enquanto padrão de política econômica só possui sentido em uma conjuntura onde aparece originariamente como fenômeno político, o que demonstra a existência de um cenário complexo para a elaboração da análise. Para além da relação acima referida, os autores defendem a existência de correlação entre a ocorrência do populismo como política econômica e os regimes políticos dos países latino-americanos. Sendo assim, dividem os regimes políticos na América Latina entre autoritários, democracias consolidadas e em transição. O primeiro refere-se a regimes onde não há eleições para a escolha dos governos, restringindo-se o espaço para a oposição legal e ação dos grupos de interesses.

Cenário contrário se encontra nas democracias consolidadas, onde existem eleições diretas, espaço para a existência de uma oposição legal e há a necessidade de negociação com grupos de interesses independentes. As democracias em transição são aquelas em que houve transformação recente do cenário político, sendo que em período anterior havia um contexto de autoritarismo. Nesse caso, essas democracias ainda precisam de transformações estruturais antes de serem consideradas democracias plenas. Dessa forma, segundo Kaufman e Stallings (1991) é nas democracias em transição onde se encontra a ocorrência mais provável do “ciclo populista”. Segundo suas palavras:

A largo plazo, um régimen autoritario será remplazado sin remedio, lo que generará una democracia em transición. Por diversas razones, una democracia em transición será particularmente susceptible a las políticas populistas. Primero, los regímenes autoritarios (y estas democracias em transición) puede ocurrir más probablemente en países dotados de sistemas multipartidistas exclusivos o inestables, los que ya han sido identificados com tendencias populistas. Segundo, las democracias em transición afrontan considerables demandas económicas adicionales de sus miembros. Tercero, en las nuevas democracias las incertumbres institucionales tienden a acorta los horizontes de tiempo tanto de los gobiernos en el poder como de sus oponentes. (KAUFMAN e STALLINGS, 1992, p. 37)

Assim como Sachs (1991), os autores afirmam a importância da instabilidade institucional e da “visão” de curto prazo dos *policy-makers* para a formação de uma conjuntura desestabilizadora. Sem a expectativa de estabilidade institucional, deterioram-se as possibilidades de construção de estratégias de longo prazo para as economias latino-americanas. Nesses casos, há a adoção de uma combinação de política visando objetivos em um curto espaço de tempo, a favor dos setores mobilizados pelo “populismo”: trabalhadores e baixa classe média. A lógica de curto prazo do padrão caracterizado pelo populismo econômico aparece no centro da adoção de tais políticas, não criando alternativas para efetivação de mudanças estruturais.

### 2.2.5 “Populismo, Gastança e Redistribuição” de Eliana Cardoso e Ann Helwege

Assim como os autores apresentados anteriormente, Cardoso e Helwege (1991) associam a adoção de uma combinação de política econômica de caráter “populista” ao objetivo de *redistribuição de renda*. No entanto, paradoxalmente, afirmam que a “história do populismo torna conspícua a insuficiência de programas genuinamente redistributivos na América Latina” (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 202). O que surge, logo de início, é o

caráter negativo do termo, tendo em vista que a redistribuição proposta representa mudanças “superficiais” e insuficientes para uma “verdadeira” política redistributiva. É essa superficialidade da redistribuição proposta que enseja as soluções de curto prazo adotadas: incentivo à demanda via déficit público e elevação dos salários reais através de taxa de câmbio sobrevalorizada. Nesse sentido, afirmam que os governos ditos populistas nunca se voltaram, efetivamente, para o combate à pobreza:

Os trabalhadores urbanos do setor informal não foram beneficiados pelos aumentos populistas do salário mínimo, e os programas sociais também não concentraram recursos na assistência aos despossuídos. Os pobres do setor rural sofreram tanto com a deterioração dos termos de troca da agricultura quanto com a não-implementação de uma reforma agrária que proovesse uma assistência técnica e creditícia adequada. (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 202)

Dessa forma, volta-se a perspectiva de Bresser-Pereira (1991): populismo, mesmo que em sua face econômica, recorre à “manipulação” das massas com a perspectiva de ganhos eleitorais. O combate à desigualdade, em si, não passaria de manobra retórica, objetivando a mobilização de determinados setores da sociedade, em sua maioria atendidos pelas políticas efêmeras propostas pelos *policy-makers*. Segundo os autores, essas características vinculam-se ao chamado populismo clássico, existente nos governos latino-americanos entre as décadas de 1930 a 1970. Relacionam, assim como Kaufman e Stallings (1992), políticas “populistas” com o próprio processo de substituição de importações, estratégia de desenvolvimento de longo prazo, as autoras identificam os governos ditos “populistas” com o intervencionismo econômico, políticas pró-salário real, contenção dos preços dos alimentos, defesa da propriedade estatal das indústrias-chave, obtenção de crédito barato pelo setor público e “favores” ao setor privado, rejeitando, enfim, políticas de ajuste, tendo em vista a contenção dos gastos:

As consequências são um crescimento excessivo do governo e a disseminação de variadas formas de corrupção, incluindo a evasão fiscal. Os déficits orçamentários crescentes uma dependência cada vez maior das poupanças externas. A substituição das importações, associada a restrições ao comércio, resulta numa dependência do capital estrangeiro. O viés urbano da política econômica e da alocação de recursos tem como consequência uma pobreza rural dramática. (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 203)

A ideia de uma política econômica de curto prazo, efêmera em sua proposta redistributiva e com custos sócio-econômicos no longo prazo, constrói a crítica de Cardoso e Helwege (1991) ao populismo econômico. Segundo as autoras, o modelo populista de

redistribuição baseado em déficits orçamentários e na sobrevalorização cambial corrói a partir da aceleração inflacionária que desencadeia. O esforço de redistribuição via alteração de preços relativos, sem ganhos em produtividade do trabalho e eficiência na alocação de recursos, torna-se insustentável no longo prazo. Além disso, a pressão política do que as autoras chamaram de “grupos do setor moderno organizados, atuantes e visíveis” (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 220) força a aumentos no salário mínimo e nos subsídios para a alimentação e transportes, impondo perdas sobre os setores rural e informal:

A ação de fortalecer o movimento dos trabalhadores e aumentar os salários reais, contudo, logo esbarraria em seus próprios limites. O pacto social sustentava políticas que favoreciam a classe média urbana em detrimento da população do campo. Daí sua natureza contraditória: a demanda por uma produção maior de alimentos por parte de uma população urbana em crescimento se chocava com políticas que canalizavam o grosso dos fundos de investimento público para a indústria. (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 222)

Para as autoras, é no meio rural onde se encontra a pobreza. Sendo assim, políticas que beneficiem apenas os trabalhadores urbanos têm pequeno alcance como políticas redistributivas. Mais uma vez, depara-se com a noção de manipulação, já que “apesar das promessas populistas de ‘servir a todo o povo’, alguns setores não tiveram acesso, foram ignorados ou excluídos.” (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 222). A razão principal é que a elevação do salário mínimo não beneficia a todas as camadas da população, já que os mais pobres não tem acesso ao mínimo oficial. Além disso, as autoras defendem que não há correlação entre o mínimo e os níveis de salário abaixo dele. Já nas áreas urbanas, a maioria dos trabalhadores são autônomos, trabalham na construção civil ou em alguma frente de trabalho. Soma-se a isso, a grande quantidade de crianças entre as famílias mais pobres:

Programas que poderiam ter aliviado a pobreza urbana teriam que incluir acesso ao controle de natalidade a ao cuidado pré-natal, programas de nutrição e higiene, programas de assistência às crianças de mães trabalhadoras e melhor ensino de nível primário. Os populistas clássicos expandiram o Estado de Bem-Estar, mas a ênfase não foi direcionada aos pobres. Os grandes programas de seguridade social e o apoio estatal às universidades serviram à classe média e absorveram recursos que poderiam ter sido dirigido aos pobres. (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 222)

Porém, segundo as autoras, a camada da população mais desassistida pelas políticas populistas são os trabalhadores rurais, assim, um dos pontos centrais é a questão da reforma agrária. Para elas, a redistribuição de terras, apesar da necessidade de vir acompanhada de assistência técnica e creditícia, “pode ser o instrumento mais efetivo para ajudar essa



população a sobreviver, uma vez que distribui ativos que resistem aos programas governamentais de criação de empregos e às decretações de salário mínimo.” (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 226). Dessa forma, reafirmam que as políticas redistributivas características do populismo econômico não são efetivas, na medida em que não atingem seu objetivo alegado de redistribuição de renda. A crença na possibilidade de crescimento via elevação da demanda e na industrialização mediante PSI, abrem as portas para políticas baseadas em “expectativas irrealistas” (CARDOSO e HELWEGE, 1991, p. 229), incapazes de construir as bases de um crescimento de longo prazo com maior igualdade social.

### 2.3 Características Gerais

Após a apresentação e análise das principais contribuições na literatura sobre o tema, parte-se para a identificação de elementos de argumentação comuns entre os autores, tendo em vista a caracterização dos aspectos gerais que o conceito encarna. Apesar das diferentes investigações realizadas, baseadas em metodologias divergentes, identifica-se uma linha de interpretação comum entre os autores anteriormente listados, qual seja, o populismo econômico aparece como manipulação do mecanismo de mercado através da política econômica de curto prazo visando o crescimento da economia em ritmo acelerado, em detrimento da estabilidade do nível de preços. Seu objetivo último é a redistribuição de renda, ou seja, a mudança da estrutura de renda de determinado país, a qual surge como um dos alicerces da política econômica. Em outras palavras, a combinação de política possui como um dos principais objetivos a redistribuição de renda no curto prazo, levando a um aumento vigoroso dos salários reais, à elevação do déficit público, ao estrangulamento externo via crise no balanço de pagamentos e à aceleração inflacionária. Todas essas ações teriam como hipótese central a possibilidade de um crescimento consistente e em convergência com uma diminuição na concentração de renda. Tem-se, assim, o que Bresser-Pereira (1991) chamou de “ciclo populista”, ou seja, um processo ligado ao acirramento do “conflito social”, no qual a política econômica, tanto de seu lado fiscal como monetário, possui forte caráter expansionista, além de aumento substancial dos salários reais. No decorrer desse movimento apresenta-se uma série de estrangulamentos na economia, além de uma forte pressão inflacionária, as quais, frente à recusa do governo em adotar uma política de ajuste e estabilização, levam ao fracasso da estratégia populista. A ideia de ciclo surge na medida em que o crescimento obtido não é consistente, isto é, possui ganhos de curto prazo em detrimento de uma política de longo prazo. A necessidade do ajuste aparece na medida em

que os estrangulamentos se evidenciam; este não ocorrendo, os custos virão sob a forma de uma queda vertiginosa dos salários reais a “um nível significativamente mais baixo do que quando o episódio começou” (DORNBUSCH e EDWARDS, 1991, p. 155). Desse modo, expõe-se um padrão de política econômica com o qual o governo, objetivando crescimento rápido e distribuição de renda no curto prazo, leva necessariamente a economia do país à derrocada. Sendo assim, um dos aspectos que o conceito objetiva abarcar é a inconsistência do conjunto de política econômica populista, ou seja, a inevitabilidade do ajuste ainda no curto prazo. Nesse sentido, o conceito herda o aspecto moralmente negativo do chamado populismo político, na medida em que aparece como “manipulação”: não das “massas”, como nas investigações sobre o populismo político, mas do mecanismo de mercado, único instrumento capaz de alocar de maneira eficiente os recursos da economia, levando os preços relativos de bens e serviços ao equilíbrio.

Nesse momento é importante questionar: o que se depreende dessa síntese? Onde se pode chegar através dela? Sendo que a suposta inconsistência da política econômica adotada leva à condenação da adoção de políticas intervencionistas, o sentido das argumentações conduz à suposta inevitabilidade do receituário ortodoxo, na medida em que, segundo os autores, a economia estará pior ao final do processo do que no momento inicial, antes da implementação do conjunto de política populista. Em outras palavras, o populismo econômico, mais do que conceito que identifica certo padrão de política econômica, apresenta-se como defesa do receituário ortodoxo. Na medida em que mostra sua inevitabilidade, defende sua aplicabilidade como instrumento “geral” de política econômica.

Contudo, apesar disso, traz algumas questões interessantes: em primeiro lugar, realça o papel da redistribuição de renda na formulação da política econômica dos países latino-americanos, fazendo distinção entre objetivos redistributivistas e distributivistas, demonstrando a relevância do primeiro, realçando o objetivo de alterar a estrutura da renda nacional, principalmente, no que se refere à proporção em que se dividem salários e lucros. Em segundo lugar, especialmente em Sachs (1991), surge a centralidade do “conflito social” como aspecto gerador de instabilidades e a relação deste com a concentração de renda, implícita em outros autores. E, em terceiro lugar, os autores constroem a ideia de “ciclo”, o que auxilia nas análises de supostos fenômenos populistas, identificados com a periodização crescimento/estabilização. Em síntese, considera-se que o conceito, apesar de indiretamente, traz a tona o papel do *conflito distributivo* nas sociedades latino-americanas e o modo como esse cenário contribuí para processos de aceleração inflacionária. Entende-se que nesse ponto,

aparece a principal distinção entre políticas distributivistas e redistributivistas, sendo que as últimas surgem como um dos pilares do acirramento da mobilização social.

Nesse contexto, no próximo capítulo, parte-se para a análise de um caso concreto, conhecido na literatura como exemplo da adoção de combinação de política econômica populista (CASTRO e RONCI, 1992), qual seja, o governo João Goulart. O que se pretende é a investigação entre a compatibilidade do ciclo populista como referido anteriormente e a conjunto de política adotado pelo governo em foco, isto é, verifica-se durante o governo João Goulart a centralidade no crescimento econômico em detrimento da estabilidade no nível de preços? Há correspondência entre a forma populista de política econômica e àquela empregada pelo então governo? Objetiva-se, com isso, verificar a aplicabilidade do conceito de populismo econômico como categoria analítica capaz de elucidar e explicar o desenrolar da política econômica do período considerado.

### 3 AS “CRISES” DO GOVERNO JOÃO GOULART

#### 3.1 A Problemática Econômica

O governo João Goulart (07/09/1961 a 31/03/1964) representa um dos períodos mais conturbados da história do Brasil republicano. Durante este interregno, fatores econômicos e político-sociais combinam-se, aparecendo como desestabilizadores do então bloco de poder estabelecido. Mais do que uma “crise” de governo, as tensões provocadas em tal conjuntura apresentam-se, de certa forma, como uma deterioração da dinâmica político-social existente a partir de 1945, data em que finda o Estado Novo varguista e o país conhece o início de um período democrático, com eleições periódicas e competitivas institucionalizando as disputas políticas que vigoraram na época. Não se pretende neste trabalho uma investigação acerca da totalidade histórica do período, antes disso, analisa-se duas questões: a *forma* da política econômica empregada durante o governo João Goulart e sua associação com o padrão específico de política econômica exposto no capítulo anterior e conhecido como populismo econômico; e como a política econômica assim exposta encontra seu sentido na dinâmica político-social do início da década de 1960. Esse capítulo abordará o primeiro desses dois objetivos.

Num primeiro momento de análise, apresentar-se-ão as duas vertentes explicativas da crise do início da década de 1960 existentes na literatura econômica: uma, encontra entre seus defensores Furtado (1968) e Tavares e Serra (1971), centra-se nas causas estruturais da crise, seja caracterizando-a como deterioração do modelo de desenvolvimento então empregado, o processo de substituição de importações (PSI), seja como crise cíclica endógena de uma economia industrial ou, até mesmo, como consequência de fatores institucionais. Em síntese, aparece aqui a ideia de esgotamento estrutural da dinâmica econômica de longo prazo; e outra enfocando os fatores conjunturais como cerne da crise do período, exposta nos trabalhos de Wells (1977) e Leff (1967). A ideia apresentada é de que a ocorrência de erros na elaboração e/ou execução da política econômica criam os fatores determinantes da crise observada, ou seja, são as variáveis de curto prazo que, manipuladas de maneira equivocada, transformam-se em epicentro da deterioração econômica. Nessa medida, serão apresentados os principais autores das duas vertentes e como seus trabalhos expõem o que consideram a causa (ou as causas) da crise. Não se pretende aqui uma análise mais pormenorizada dos estudos apresentados, mas resgatar a maneira como problematizam as características centrais do

período. Tal delimitação se justifica na medida em que, apesar da relevante contribuição analítica que trazem, esta investigação não se baseia na noção de “última instância”, ou seja, não procura uma causalção única e linear do cenário econômico constatado a partir de 1961. Pelo contrário, entende-se que as variáveis econômicas respondem a um amplo espectro de fatores para além dos relacionados à economia, como, por exemplo, os político-sociais. Dessa forma, analiticamente não nos parece a melhor metodologia de investigação a que considera a existência de exclusividade entre as variáveis causadoras da crise, sejam elas de longo prazo, no que concerne à possibilidade de esgotamento estrutural, sejam de curto prazo, no suposto equívoco na aplicação do conjunto e combinação de política econômica. A análise aqui empregada esforça-se na construção de uma síntese baseada nos aspectos considerados relevantes de cada uma das vertentes explicativas.

Após essa etapa, já num segundo momento de análise, apresenta-se a política econômica efetivamente implementada, expondo suas principais características e a maneira como o governo dispõe dos instrumentos econômicos que estão sob sua alçada. Atenção especial será dada às políticas monetária, fiscal e cambial, mostrando como se articulam e se combinam constituindo a conjuntura econômica do momento analisado. Pretende-se, assim, expor de que maneira a construção do sentido da política econômica se faz na medida em que responde aos impasses colocados pela conjuntura, associando-se aos objetivos políticos do governo. Esse enfoque aparecerá de maneira mais nítida através da periodização adotada. Partindo-se da contribuição de Fonseca (2004a), a gestão econômica do governo será apresentada como continuidades e discontinuidades de cada ministro da Fazenda, ou seja, a periodização aparece na figura do ministro e como constrói sua política. Um segundo corte analítico surge como parlamentarismo/presidencialismo. Uma das hipóteses do trabalho é que as duas periodizações não se excluem; pelo contrário, potencializam a investigação e enriquecem a análise. Por fim, a hipótese central apresentada nesse capítulo é a que segue: a condução da política econômica do governo João Goulart não se associa ao padrão específico de política econômica exposto no capítulo anterior e conhecido como populismo econômico. A marca do modelo populista, qual seja, a centralidade do crescimento econômico em detrimento da estabilidade do nível de preços, não se verifica no período analisado. Pelo contrário, observa-se a preocupação constante com a aceleração inflacionária e a maneira como influencia na gestão econômica. Desse modo, ao invés de crescimento/crise/estabilização, a forma que assume a gestão econômica é o inverso. Partindo da proposta interpretativa de Fonseca (2004a), verifica-se um ciclo de estabilização/randomização/crescimento, não se observando uma nítida opção pelo

crescimento econômico a custo da estabilidade do nível de preços. É com base nessa hipótese que se elabora este capítulo. Após seu teste, conclui-se com o estudo da validade analítica do conceito de populismo econômico para o período considerado.

### 3.2 As “Dinâmicas” da Crise

Inicia-se esta seção com a exposição da literatura econômica que versa sobre os motivos da crise observada no início da década de 1960, enfocando as duas vertentes explicativas referidas anteriormente, quais sejam, a que explora seus fatores estruturais, centrando-se nos obstáculos apresentados pela dinâmica de longo prazo; e uma segunda vertente que enfatiza os equívocos na elaboração e/ou aplicação do conjunto de política econômica, ou seja, elabora a análise a partir dos fatores de curto prazo. Analisam-se as principais características das duas, bem como seus principais defensores.

#### 3.2.1 A Perspectiva de Longo Prazo

O que se chamou de perspectiva de longo prazo refere-se às explicações que frisam a relevância dos fatores estruturais como determinantes do baixo crescimento e da aceleração inflacionária do período. Importa, no caso, os impasses apresentados pela dinâmica econômica de longo prazo, na medida em que respondem a desajustes estruturais da economia. Os autores expostos não desconsideram a importância das variáveis conjunturais, capazes de influenciar decisivamente a atividade econômica, antes centram suas respectivas investigações nas relações estruturais que significam e elaboram as tendências de longo alcance do movimento da economia. Nesse contexto, interpretação basilar encontra-se em Furtado (1968) e Tavares (1963) cujos trabalhos elaboram a tese cepalina conhecida como *subconsumismo*. A crítica ao processo de substituição de importações constrói-se a partir de sua suposta tendência à estagnação, tendo em vista os desajustes estruturais que se aprofundam no decorrer da industrialização substitutiva. Partindo da hipótese de existência de desemprego estrutural, resultado da utilização de tecnologia poupadora de mão-de-obra importada dos países centrais, incapaz de absorver o excedente populacional verificado, afirma-se que a dinâmica estrutural de sociedades subdesenvolvidas desemboca na formação de mercados estreitos, ocasionando, com isso, problemas de realização ou, em termos keynesianos, de demanda efetiva. Dessa maneira, tendo em vista a insuficiência da demanda

existente, as principais medidas para correção da trajetória de estagnação referem-se a reformas estruturais, visando o alargamento de mercado consumidor brasileiro, principalmente via redistribuição de renda, ou seja, alterações no perfil da renda nacional. Essa tese acabou influenciando decisivamente o debate econômico durante a década de 1960, gerando uma profunda discussão acerca dos caminhos adotados pela política econômica então formulada. Nesse contexto, surgem as primeiras críticas à tese subconsumista.

Tavares e Serra (1971) empreenderam uma análise centrada no ciclo endógeno da economia brasileira, lançando as bases para contestações à tese cepalina do subconsumismo. Para os autores, não haveria uma tendência à estagnação do processo de substituição de importações, na medida em que, diferentemente das análises cepalinas, defendiam que a relação  $K/Y$  não aumentaria necessariamente, já que existia a possibilidade de tecnologias poupadoras de capital, com reflexo nos níveis de produtividade. Desse modo, em um contexto de aumento da produtividade e consequente elevação das taxas de lucro, haveria incentivos para novos investimentos. Especificamente em relação à crise do início da década de 1960 enfatizam a influência do esvaziamento dos investimentos realizados durante o Plano de Metas implementado no governo Juscelino Kubistchek, sem adoção posterior de um novo pacote. Os autores não analisam o porquê da não realização de um novo ciclo de investimento capaz de retomar o dinamismo via aumento da demanda efetiva, centrando a análise no modo como a estrutura da demanda da época e a aceleração inflacionária comprometem a capacidade financeira dos agentes econômicos no período em observação. Tavares e Serra (1971), na medida em que tratam exclusivamente de variáveis econômicas, não buscando o estabelecimento dos elementos políticos capazes de influenciar o cenário da economia nacional no início da década de 1960, não avançam nos motivos da não constituição de uma política anticíclica baseada na elevação do investimento autônomo. Em outras palavras, não vislumbram as reformas necessárias para a adoção de uma nova combinação de política capaz de reativar a economia via aumento da demanda sem a necessidade de vultosos déficits públicos e aceleração do nível de preços. Pelo contrário, apenas destacam o caráter recessivo das políticas adotadas para o combate à inflação. Posição parecida se encontra em Serra (1998), onde o fim do pacote de investimentos posto em prática pelo Plano de Metas aparece como causa da desaceleração econômica. Problemas no balanço de pagamentos e o aumento da pressão sindical, aliado ao baixo crescimento do produto, provocam, segundo o autor, a aceleração inflacionária verificada. A elevação do nível de preços tem como contrapartida a perda de capacidade operativa dos mecanismos de financiamentos então existentes, acarretando em maiores problemas na efetivação de novos investimentos. Entretanto, apesar

do cenário acima descrito não ser nada animador, as reformas necessárias para possibilitar um novo pacote de investimentos possuíam sérias obstruções políticas, reconhecidas no estudo.

Partindo de instrumental analítico diferente, Tavares (1986) constrói interpretação alternativa para o cenário de crise verificado. Apesar disso, para além do subconsumismo, centra-se, do mesmo modo, em fatores estruturais. Diferentemente do trabalho clássico de 1963, onde expunha o modelo de substituição de importações como processo cuja dinâmica era construída a partir de um cenário de estrangulamento externo, dando vazão à produção interna, o trabalho apresentado em 1974, tese para sua livre-docência, representa uma descontinuidade metodológica, tendo em vista a centralidade constituída em torno da dinâmica interna da acumulação como cerne explicativo do processo de industrialização nacional, com base na construção de um modelo tridepartamental kaleckiano. A partir da contribuição de Mello (1982), principalmente dos conceitos de industrialização restringida e industrialização pesada, a autora parte da dinâmica interna para explicar os impasses apresentados pelo prosseguimento da acumulação. Em síntese: o Plano de Metas, representando o início do movimento de industrialização pesada, estabelece a endoginização da acumulação de capital, na medida em que se constitui um setor produtor de bens de capital capaz de autodeterminar a acumulação nacional. Nesse contexto, o papel central ocupado em fase anterior pelo estrangulamento externo dá lugar ao investimento nacional, variável-chave para a determinação do ciclo econômico. Com relação a este, a desaceleração dos determinantes do investimento em conjunto com as características estruturais da economia nacional, fortemente oligopolizada e internacionalizada, permite a aceleração do nível de preços, bem como aumento dos déficits públicos e dificuldades no balanço de pagamentos. Nesse cenário, restringe-se a adoção de políticas de combate à inflação. A crise do início da década de 1960 aparece intrinsecamente ligada às características estruturais da economia brasileira. O PSI, que autora delimita até 1955, quando se inicia o Plano de Metas, dá lugar a um movimento de autodeterminação do capital ligado a variáveis econômicas internas: se o estrangulamento externo aparece como cerne do PSI, o investimento surge após 1955 como variável-chave para a dinâmica econômica nacional. É a estrutura dessa dinâmica que constrói o cenário para a crise da década de 1960.



### 3.2.2 A Perspectiva de Curto Prazo

Diferentemente dos autores relacionados no item anterior, há trabalhos que veem na política econômica adotada o principal vetor da crise. Nesse sentido, entendem que a má gestão econômica, através de erros na construção e/ou condução das respostas aos impasses apresentados, serve como principal causa para os baixos índices de crescimento econômico, bem como para a aceleração inflacionária. Dessa forma, em contraste com o item anterior, apresentam as políticas adotadas no curto prazo como justificativa para a deterioração econômica. Nessa linha, Wells (1977) apresenta o Plano Trienal como responsável pela contração da economia. Segundo o autor, o aperto creditício implementado pelo plano reduz a demanda por bens de consumo duráveis que, associado à inflação corretiva e ao fim dos subsídios à algumas mercadorias importadas, impactam de maneira negativa na produção industrial, tendo em vista a diminuição que as medidas mencionadas ocasionam à renda disponível. Dessa modo, para o autor, é a diminuição exagerada do crédito que cria as condições para a deterioração econômica. Já Leff (1967) observa que a associação de uma política monetária expansionista com obstáculos no balanço de pagamentos refletiu em uma elevação do nível de preços maior que a inflação corretiva planejada. Nesse sentido, as duas explicações apresentadas enxergam a crise como resultado de erros dos *policy-makers*, responsáveis por falhas na elaboração e/ou condução da gestão econômica. Apesar das críticas que expõem, não apresentam fatores políticos capazes de, no mínimo, agravar ou aprofundar o quadro constituído. As explicações, assim, centram-se nas variáveis econômicas. Nas palavras de Almeida (2010):

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. (ALMEIDA, 2010, p. 4)

Além da crítica de Almeida (2010) no que se refere à ausência de variáveis explicativas de cunho político, há ainda outras explicações trabalhadas pela perspectiva de curto prazo. Skidmore (1976, p. 262), por exemplo, caracteriza Goulart como “líder de terceira categoria”, “mestre no jogo da intriga política de curto alcance”, definindo-o como “incapaz de compreender as dificuldades de uma política econômica antiinflacionária”. O próprio Leff (1977, p. 146 e 152) envereda por essa “linha explicativa”, classificando-o como

“tão inábil que de fato perdia controle parcial de seu aparato político”, mostrando “pouco interesse pela política econômica e pela resolução de políticas sofridas”. Baer (1996), ao analisar a política econômica do período, cita a inconsistência do conjunto de política, indo ao encontro de Macedo (1975, p. 64), autor que afirma a “inconsistência na utilização dos instrumentos de política econômica”. Lessa (1982, p. 118) afirma que as políticas adotadas não possuíam “quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções”. Os trabalhos citados acima revelam a insuficiência de explicações que não levam em conta outros aspectos que não os econômicos. As discontinuidades verificadas na condução da política econômica, ademais de demonstrar a complexidade do cenário observado no início da década de 1960, não revelam a falta de sentido, a inconsistência ou mesmo a “irracionalidade” da gestão econômica do governo João Goulart. Antes de explicar a política implementada através de tais categorias, o desafio da análise é justamente encontrar o sentido do cenário exposto. Por que a gestão econômica do governo *aparece* como “irracional”? Nesse caso, como compreender o sentido das discontinuidades que surgem, à primeira vista, como inconsistências da política econômica? Dessa maneira, o desafio da investigação deve ser ir além das superficialidades, objetivando os fundamentos dos fenômenos observados. As próximas seções se guiarão por esse intuito.

### **3.3 A Política Econômica Implementada**

Seguindo a linha anteriormente exposta, passa-se agora à análise da política econômica propriamente dita. Como referido na primeira seção, a investigação terá como cerne a periodização de Fonseca (2004a), onde o sentido da política econômica aparece na sucessão dos ministros ocupantes do Ministério da Fazenda. Procurar-se-á dar relevo as discontinuidades observadas, na medida em que surgem como respostas aos impasses apresentados no decorrer do governo João Goulart. No final da seção, se apresentará a forma como aparece o ciclo de política econômica, verificando a existência ou não de congruências entre esta e o padrão específico de gestão econômica conhecido como populismo econômico.

#### **3.3.1 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. Cabe ao Partido Social Democrático (PSD), dispoendo da maior bancada do Congresso Nacional e fiel da balança do arranjo político conjuntural, o posto de Primeiro-Ministro através do nome de Tancredo Neves, então deputado federal pelo PSD mineiro; ao partido ainda couberam duas outras pastas: Educação e Cultura com o deputado Oliveira Brito e Agricultura com o deputado Armando Monteiro. Já ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), do então recém-empossado presidente, coube as pastas da Saúde, através do deputado Souto Maior, e de Relações Exteriores, com o deputado San Thiago Dantas; e à União Democrática Nacional (UDN), tradicional oposição ao trabalhismo e ao bloco PSD-PTB vigente desde 1950, coube dois outros assentos: Viação e Obras Públicas, com o deputado Virgílio Távora, e Minas e Energia, com o deputado Gabriel Passos. 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 PSD no gabinete Tancredo Neves, o partido de centro (HIPOLITO, 1985), o pouco peso do PTB e tentativa de composição com a UDN. Nas palavras de Affonso (1988):

Adotando claramente uma postura conciliatória, João Goulart se dispõe a constituir um Gabinete de “União Nacional”. Designa para chefá-lo, na qualidade de primeiro-ministro, o dr. Tancredo Neves, uma das maiores lideranças do Partido Social Democrático, à época sem mandato. [...] Era inevitável que o chefe do gabinete fosse escolhido das fileiras do PSD, o partido majoritário no Parlamento. (AFFONSO, 1988, p. 51)

A ideia da necessidade de “união nacional”, da construção de um consenso capaz de recolocar o país em movimento e garantir a “segurança de nossas instituições” e dos “direitos democráticos” aparece nas próprias palavras emitidas pelo presidente em seu discurso de posse. Segundo ele:

Sabem os partidos políticos, sabem os parlamentares, sabem todos que, inclusive por temperamento, inclino-me mais a unir do que a dividir; prefiro pacificar a acirrar ódios; prefiro harmonizar a estimular ressentimentos. Promoveremos a paz interna, paz com dignidade, paz que resulte da segurança das nossas instituições, da garantia dos direitos democráticos, do respeito permanente à vontade do povo e à inviolabilidade da soberania nacional. Reclamamos a união do povo brasileiro e por

ela lutaremos com toda a energia, para, sob a inspiração da lei e dos direitos democráticos, mobilizar todo o País para a única luta interna em que nos devemos empenhar, que é a luta pela nossa emancipação econômica, que é a luta contra o pauperismo, a luta contra o subdesenvolvimento. (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1961, p. 10)

Sendo assim, num clima de tentativa de retomada da “normalidade democrática” e objetivando maior credibilidade da política econômica governamental, já muito desgastada pelo governo Jânio Quadros (31/01/1961 a 25/08/1961) e necessária para a superação da crise no balanço de pagamentos verificada desde os últimos anos do governo Juscelino Kubitschek, assume Moreira Salles o Ministério da Fazenda, banqueiro de perfil conservador capaz de acalmar os mercados e abrir o crédito externo ao país.

### *3.3.1.1 Ministério Moreira Salles (09/09/1961 a 14/09/1962)*

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. Alertando em seu discurso de posse “uma fase de sobriedade, de contenção, de comedimento” (JORNAL DO COMÉRCIO, 13/09/1961, p. 3), promoveu 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. Dessa forma, o plano aparece como um esforço de compatibilização de metas de curto e de longo prazo, expondo a necessidade de combate da aceleração do nível de preços com o prosseguimento do processo de industrialização, responsável pelas elevadas taxas de crescimento na produção industrial, variável-chave para a expansão do produto nacional. Nas palavras de Fonseca (2004a):

[...] manifestava consciência quanto à dificuldade de compatibilização entre essas metas e o saneamento exigido pela conjuntura; em sequência, assumiu como prioritárias medidas “emergenciais” de combate à inflação, de controle ao déficit público e de equilíbrio no balanço de pagamentos. Em resumo: as antigas bandeiras

não seriam esquecidas, mas como que “suspensas” temporariamente em prol da necessidade de controlar a inflação e equilibrar as contas governamentais. (FONSECA, 2004a, p. 596)

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). Sobre a área fiscal do Plano de Emergência, discorrem Fonseca e Monteiro (2005):

Do lado dos gastos, foram propostas três medidas: um novo plano de contenção de despesas, a ser encaminhado para aprovação do Congresso, o qual permitiria uma economia da ordem de Cr\$ 60 bilhões; um plano de execução orçamentária que programava o pagamento de fornecimentos e serviços para o período de janeiro a maio de 1963, no montante de Cr\$ 81 bilhões; e a transferência de Cr\$ 38 bilhões de autorizações de despesas para exercícios futuros, sem data certa para liquidação. Assim, o déficit de caixa ficaria reduzido a Cr\$ 150 bilhões. No esforço de estabelecer fontes não-inflacionárias para o financiamento do déficit, e dada a limitação constitucional no que concerne a mudanças tributárias no mesmo exercício, foram previstos dois empréstimos públicos para cobrir a diferença: um compulsório, no valor de Cr\$ 20 bilhões, sob a forma de um adicional sobre o imposto de renda devido de pessoas jurídicas e pessoas físicas, e outro voluntário, estimado em Cr\$ 100 bilhões, em Letras ou Obrigações do Tesouro, com cláusula de garantia contra desvalorização monetária. O déficit remanescente, Cr\$ 30 bilhões, deveria ser financiado pelo Banco do Brasil. Além disso, foi proposta uma reforma tributária e administrativa destinada a sinalizar o equilíbrio nos anos seguintes. O programa previa que as medidas de controle do déficit público deveriam ser complementadas por limitações à expansão do crédito por parte das autoridades monetárias. Os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado não poderiam crescer mais do que Cr\$ 35 bilhões ao longo do ano (aumento nominal de aproximadamente 12,7%) e os empréstimos via redesconto estavam limitados ao teto de Cr\$ 15 bilhões. Em abril, primeiro mês de execução do programa, as metas estabelecidas foram cumpridas. O déficit público manteve-se dentro do limite estabelecido, o mesmo acontecendo com o crédito ao setor privado, embora, em ambos os casos, perigosamente próximos das metas fixadas. (FONSECA e MONTEIRO, 2005, p. 231)

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 as 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). Ainda segundo o autor, outro elemento ajudou a conter o avanço do preço da moeda norte-americana: o sucesso do governo em impedir o início de uma greve geral em São Paulo no mês de dezembro, evitando um desgaste político capaz de desestabilizar o já fragilizado cenário econômico, reforçando expectativas pessimistas referentes à inflação e ao crescimento do produto. A pauta das lideranças sindicais baseava-se no repasse do aumento de 40% do salário mínimo ocorrido em outubro para os demais salários. A equipe econômica, adiantando-se aos fatos, concedeu o repasse ainda no mês de dezembro, dois meses antes do esperado. Impediu, dessa forma, o alargamento da dimensão política da pauta sindical, diminuindo desgastes. Dessa maneira, o cenário de política econômica encontrado em fins de 1961 poderia ser assim resumido:

As políticas austeras propostas na área cambial não só iam na mesma direção das monetárias e fiscais como sintonizavam-se perfeitamente ao ambiente maior do governo. Embora a opacidade verificada na divisão de poderes entre Goulart e o Primeiro-Ministro Tancredo Neves, neste período inicial de governo os discursos de ambos sugerem forte afinidade, ao declararem enfaticamente o compromisso do cumprimento dos contratos e a necessária maior aproximação com os Estados Unidos, numa clara intenção de ganhar credibilidade interna e externa. (FONSECA, 2004a, p. 598)

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.

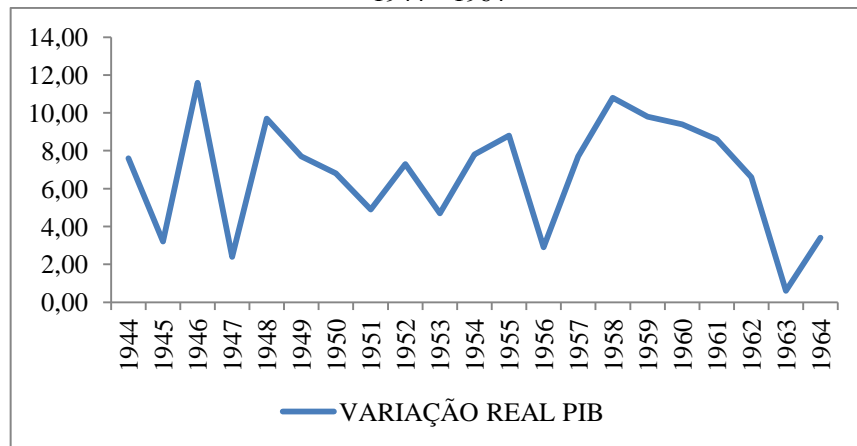
TABELA 1 – BRASIL  
INDICADORES MACROECONÔMICOS GOVERNO JOÃO GOULART  
1961 – 1964

Ano	PIB (Var. %)	Inflação (IGP-DI)	Balança Comercial (US\$ Milhões)	Balanço de Pagamentos (US\$ Milhões)
1961	8,6	47,8	113	115
1962	6,6	51,6	- 89	- 346
1963	0,6	79,9	112	- 244
1964	3,4	92,1	344	4

Fonte: Fonseca e Monteiro (2005)

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. Supondo uma curva de Phillips, tentava-se compatibilizar o *trade off* entre inflação e desemprego, além de ajustar a gestão econômica aos impasses políticos: “Nem sempre a compatibilidade de alternativas era possível: se as dificuldades no balanço de pagamentos, por exemplo, exigiam a desvalorização do cruzeiro, esta poderia comprometer o programa anti-inflacionário.” (FONSECA, 2004a, p. 599).

GRÁFICO 1 – BRASIL  
VARIÇÃO REAL DO PIB  
1944 – 1964



Fonte: IPEADATA

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 (MONTEIRO, 1999).

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 “princípio 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. Caminhando sobre um fio de navalha, o governo era criticado pela esquerda petebista liderada por Leonel Brizola e pelo Grupo Compacto de Almino Affonso, que denunciavam uma suposta política de conciliação com os norte-americanos, num momento em que o nacionalismo ganhava corpo; e pela direita udenista, incapaz de qualquer acordo com o trabalhismo.

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 (FONSECA, 2004a). 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:

Diante das circunstâncias, Moreira Salles afrouxava as regras de austeridade até então prevalecentes. Em 11 de junho, pela Lei 4.069, o funcionalismo percebia novo aumento, retroativo a 1º de abril. Somado à assistência da União às companhias de viação férrea (RFF) e de navegação, o déficit do Tesouro saltou, em termos nominais, de Cr\$ 24,7 para Cr\$ 47,4 bilhões. (FONSECA, 2004a, p. 600)

Apesar do afrouxamento da gestão fiscal, 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). Entretanto, 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.

TABELA 2 – BRASIL  
MEIOS DE PAGAMENTOS  
1962\*

<b>Composição</b>	<b>1962.I</b>	<b>1962.II</b>	<b>1962.III</b>	<b>1962.IV</b>
I. Papel-moeda em poder do público	- 7,21	4,46	11,07	- 1,05
II. Moeda escritural	- 1,32	2,65	3,65	8,66
IIa. Banco do Brasil	- 9,52	2,83	9,13	3,42
IIb. Bancos comerciais	1,03	2,61	2,24	10,10
Total	- 2,77	3,08	5,41	6,23

\*Variação percentual real por trimestre, deflacionada pelo IPA-DI.

Fonte: Fonseca e Monteiro (2005)

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. Essa aparente “irracionalidade” ou perda de sentido da gestão econômica, pouco a pouco, mina as bases da credibilidade em torno da política de estabilização. A deterioração das expectativas reflete-se na criação de mercado paralelo de cambiais e na diminuição da entrada de capitais. Nas próprias palavras do autor:

A política econômica de Moreira Salles, portanto, não era a mesma dos primeiros sete meses de gestão, quando parecia apostar em medidas efetivas emolduradas por pronunciamentos de impacto em defesa do equilíbrio orçamentário e do balanço de pagamentos, do corte do déficit público, do respeito a contratos e do saneamento financeiro necessário para que se ingressasse na desejada rota de crescimento com redistribuição de renda. Tudo sugere que, forçado pelas circunstâncias e por pressões de diversos segmentos sociais, e gradualmente emanadas do próprio governo, não possuía a capacidade de resistência inicialmente demonstrada. O que parecia uma política econômica sem lógica, errática ou fruto da ignorância no manejo de instrumentos revela, na verdade, a tentativa de manter a política contencionista da primeira fase em um quadro maior que não mais lhe respaldava e escapava de seu controle. (FONSECA, 2004a, p. 603)

A randomização, na verdade, mostra os impasses no qual se baseiam os *policy-makers*. Apesar da aparente incompatibilidade entre políticas expansionistas e de estabilização, ocorre a tentativa de construção de uma política capaz de combater a inflação mantendo o crescimento econômico. Politicamente comprometido com setores que exigiam tanto aumentos reais de salários quanto condições para a realização de investimentos produtivos, sejam nacionais ou estrangeiros, o governo busca uma saída de harmonização de diretrizes. A formação de um gabinete Tancredo Neves de união nacional revela esta intenção. Baseado na conhecida fórmula PSD-PTB, o governo João Goulart precisava compor com um amplo e diverso campo político. Os dois partidos foram formados por Getúlio Vargas ao final do Estado Novo, com o intuito de organizar as bases heterogêneas que apoiavam o getulismo. O PTB, formado basicamente por lideranças sindicais, possuía inserção crescente na classe trabalhadora e em seus sindicatos: “[...] representava [...] um esforço de Vargas em cultivar sua popularidade entre os trabalhadores e os sindicatos, unindo Presidente e operários em um único partido político” (DELGADO, 1989, p. 35). Já o PSD reunia os antigos interventores dos estados durante o Estado Novo, com forte inserção entre os proprietários rurais. Nesse contexto, o desafio de política econômica mostrava-se a compatibilização desses interesses. Em outras palavras, obter crescimento com aumentos reais de salário, sem contestações à propriedade e a riqueza. Dessa maneira, o cerne da problemática de gestão econômica

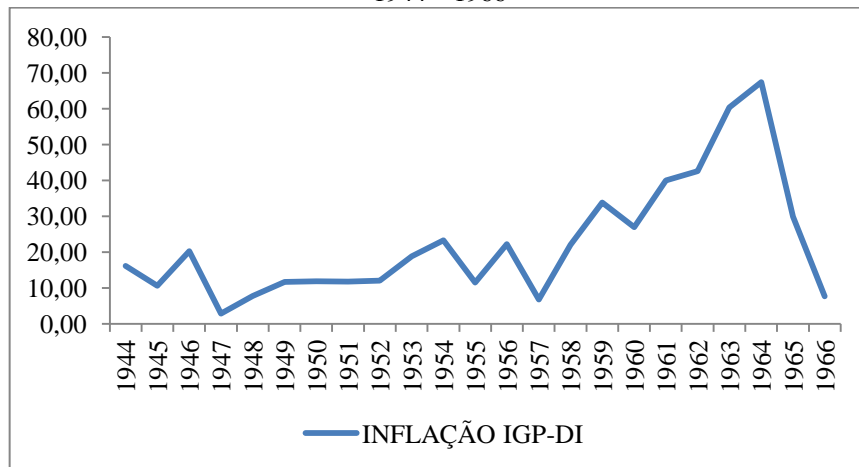
aparecia na distribuição de renda. Observa-se através da análise, nesse momento, um tipo específico de ação política, cujo sentido encontra-se na composição entre as classes e suas frações, através da construção de um cenário de crescimento econômico com distribuição de renda e elevação do mercado formal de trabalho. A investigação leva a crer que desajustes no interior dessa problemática encontram-se na essência da randomização. Trataremos melhor sobre essa questão no próximo capítulo.

Sendo assim, em meio à conjuntura apresentada anteriormente, 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.

### *3.3.1.2 Ministério Miguel Calmon (14/09/1962 a 24/01/1963)*

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%.

GRÁFICO 2  
BRASIL  
INFLAÇÃO IGP-DI  
1944 – 1966



Fonte: IPEADATA

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 a tona o debate sobre a volta do presidencialismo. O próprio Goulart participa da campanha, construindo a ideia de que o parlamentarismo “amarrava” suas mãos e impedia a estabilização do país. Como afirmado no parágrafo anterior, 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. Apesar da composição tática, como mostrado anteriormente, as bases do partido eram bastante heterogêneas, tendo diferenças em seus componentes de classe. 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. A radicalização do período constrói uma nova tônica na dinâmica política nacional que se aprofundará durante a fase presidencialista. O Plano Trienal, apesar de estabelecer controles de salários como instrumento para estabilização do nível de preços, terá como sentido estratégico as reformas de base.

### 3.3.2 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. A vitória do presidencialismo legitima Goulart na presidência através da maior votação da história do país até então. 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: “[...] Goulart procurou cercar-se de homens eminentes juristas e professores, a exemplo de Hermes Lima, San Tiago Dantas, João Mangabeira, Celso Furtado, Almino Affonso e muitos outros, organizando um Ministério de centro-esquerda, com alto nível técnico.” (BANDEIRA, 1983, p. 89). 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 o prosseguimento ao crescimento: Celso Furtado, ministro do recém-criado Ministério do Planejamento, e San Tiago Dantas, no Ministério da Fazenda. Nas palavras de Fonseca (2004a):

A ambos coube a tentativa de, por meio de uma proposta de política econômica marcada pela austeridade, tentar recuperar a credibilidade interna e externa do País. Mais uma vez o estrangulamento externo e a necessidade de fechar as contas do balanço de pagamentos contribuíram decisivamente para firmar uma opção aos moldes ortodoxos para a política econômica. (FONSECA, 2004a, p. 607)

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 (BIELSCHOWSKY, 1988). 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. Associa-se, assim, a efetivação do reformismo ao sucesso do controle inflacionário. Guardando as devidas proporções, essa problemática apresenta-se quase como uma estratégia Campos Sales – Rodrigues Alves dentro de um mesmo período governamental, onde o crescimento era fruto das reformas, só possíveis com o controle inflacionário. Sendo assim, o regime presidencialista começa de maneira parecida com o parlamentarista: tanto o Plano de Emergência de Moreira Salles quanto o Plano Trienal de Celso Furtado e San Thiago Dantas, propunham, como primeiro passo, a estabilização econômica.

### *3.3.2.1 Ministério San Thiago Dantas (24/01/1963 a 20/06/1963)*

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. Compreende-se essa “contradição” aparente da maneira que segue:

[O Plano Trienal] de forma alguma abandonava as principais teses cepalinas, como o entendimento de que desequilíbrios estruturais e inflação eram inerentes ao processo de desenvolvimento econômico, de modo que, antes de assumir de vez um dos lados do debate que à época polarizava “monetaristas” e “estruturalistas” no que tange à natureza da inflação, procurava compatibilizá-los em um mesmo diagnóstico

que poderia se denominar de eclético – de todo modo, não estranho à heterodoxia latino-americana no século 20. (FONSECA, 2004a, p. 608)

Esse “ecletismo” de que fala Fonseca (2004a) 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. A função da política econômica era, no caso, construir um cenário compatível para o prosseguimento do processo de industrialização substitutiva. A estabilização aparecia como meta de curto prazo, abrindo caminho para as reformas. 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. Com isso, abria-se espaço para uma tentativa de justificar e legitimar ao mesmo tempo as reformas de base e a ortodoxia da política de estabilização, já que o alcance desta limitava-se ao “curto prazo”, pois incapaz de enfrentar problemas estruturais mais graves, cuja solução dependeria de reformas mais profundas. (FONSECA, 2004a, p. 609, grifo do autor)*

Com isso, subestimava-se a influência da política econômica na dinâmica de longo prazo. Seu espaço encontrava-se na gestão de curto prazo, facilitando o aprofundamento do PSI e as mudanças estruturais. Construía-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: “Pressionados politicamente pelos custos impostos pela austeridade e pela própria inflação que não cedia na velocidade desejada, voltaram os subsídios ao trigo e aos derivados de petróleo” (FONSECA, 2004a, p. 611). 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 reivindicação 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 conseqüente aumento no desemprego, fruto do combate à inflação, empurraram 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:

San Tiago Dantas acertara com o FMI, em sua viagem aos Estados Unidos, um aumento máximo de 40%, mas a pressão de civis e militares era por 60% a 70%. Apresentou, então, um projeto com a proposta de aumentos que variavam de 40% a 56% para os civis e 25% a 55% aos militares. Mesmo ultrapassando a porcentagem inicialmente proposta, esta foi considerada insuficiente. Quando uma missão do FMI chegou ao Brasil, em meados de maio, o ministro já dava sinais de maiores concessões, causando perplexidade nos técnicos estrangeiros. Sem acordo, o governo obrigou-se a fazer nova proposta, a qual alcançava 60%. (FONSECA, 2004a, p. 613)

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.

### *3.3.2.2 Ministério Carvalho Pinto (21/06/1963 a 19/12/1963)*

Carvalho Pinto assumiu em meio ao agravamento da instabilidade econômica e política. Apesar das pressões dos diversos grupos de interesse, ainda tentou conter o aumento do déficit público, sem obter resultados. 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). Como contrapartida, a deterioração na relação com os EUA leva à renúncia do então

embaixador brasileiro nos EUA, Roberto Campos, já que considerava “perdidas as possibilidades de crédito ao Brasil, depois da alteração ministerial feita para mudar a política de recuperação financeira.” (O CRUZEIRO, 06/07/1963, p. 11).

TABELA 3 – BRASIL  
MEIOS DE PAGAMENTOS  
1963\*

Composição	1963.I	1963.II	1963.III	1963.IV
I. Papel-moeda em poder do público	- 18,72	- 0,76	16,04	0,55
II. Moeda escritural	- 19,89	- 1,11	-4,14	16,11
IIa. Banco do Brasil	- 17,34	- 3,35	0,68	2,47
IIb. Bancos comerciais	- 20,55	- 0,51	- 5,40	19,91
Total	- 19,62	- 1,03	0,63	11,87

\*Variação percentual real por trimestre, deflacionada pelo IPA-DI.

Fonte: Fonseca e Monteiro (2005)

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.

### 3.3.2.3 Ministério Ney Galvão (19/12/1963 a 01/04/1964)

Galvão assume o Ministério da Fazenda no final do mês de dezembro de 1963, num cenário de aprofundamento da crise econômica e de fissuras cada vez maiores na política nacional. Político desconhecido, do PTB gaúcho, Ney Galvão surgia como nome alternativo ao de Leonel Brizola, então cotado para assumir a pasta. Evitando comprometimento maior com a esquerda radicalizada representada por Brizola e os Grupos dos Onze, Goulart pretendia assumir mais de perto a gestão econômica, agora centrada na implementação das reformas de base. Assumia-se, assim, o objetivo maior do período: a implementação das

reformas. Inicia-se 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:

Em janeiro-fevereiro de 1964, o “boneco” alcançou Cr\$ 250,00/Cr\$ 300,00 por dólar e a taxa oficial de Cr\$ 600,00 afastava-se cada vez mais da efetiva, por volta de Cr\$ 900,00/US\$. Em uma tentativa derradeira, em 20/02/1964, por meio da Instrução nº 263 da SUMOC, recorreu-se a uma política cambial bastante heterodoxa, 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, 2004a, p. 617).

Com o agravamento da crise política e a deterioração progressiva das expectativas quanto à recuperação econômica, nenhuma das medidas adotadas obteve êxito. 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.

### **3.4 O Ciclo de Política Econômica: Populismo Econômico?**

#### **3.4.1 As Duas Crises: Longo e Curto Prazo**

Após a caracterização da política econômica implementada, cabe analisar a forma que assume sua gestão. Ao contrário do padrão específico de política exposto no capítulo anterior, sob o conceito de populismo econômico, observa-se uma sucessão de momentos de

política que vão além da linearidade superficial da ênfase no crescimento em detrimento da estabilidade de preços. O que se verifica é um cenário mais complexo do que o populismo econômico propõe, fruto da interação entre variáveis econômicas e políticas. Reafirmando o intuito de não trabalhar com a ideia de “última instância” para as causas da crise e não aceitando a dicotomia entre fatores conjunturais ou estruturais como suas origens últimas, a análise evidencia a existência e correlação entre o que se poderia chamar de duas “crises”: uma associada à deterioração da **estratégia de desenvolvimento de longo prazo**, em outras palavras, pode ser vista como crise do modelo de desenvolvimento via industrialização substitutiva; e outra ligada ao **modelo de política econômica** adotado até então, centrado no crescimento econômico com distribuição de renda via aumentos reais de salário. São crises correlacionadas e que interagem de maneira dinâmica, se reforçando progressivamente. Essa interação aparece na forma da combinação de política como momentos diferentes no mesmo período analisado e que Fonseca (2004a) chama de estabilidade/randomização/crescimento. Essas discontinuidades, ao contrário de mostrar a “irracionalidade” ou “falta de diretrizes” da política econômica, surgem como resposta aos impasses elaborados pela própria dinâmica das crises. A troca de ministros representa as mudanças na linha de política e mais do que isso: a tentativa de superar a problemática construída pelo processo de industrialização acelerada e seu reflexo político, qual seja, a formação de uma sociedade de classes:

[...] a seqüência das fases austeridade/randomização/crescimento, detectável tanto no período parlamentarista como no presidencialista, demonstra que a política econômica não foi errática nem irracional, percepção esta que possivelmente teria confundido os analistas ao generalizarem para todo o período de governo o ocorrido nas fases intermediárias de randomização. [...] Estas [as trocas de ministros] são perfeitamente explicáveis, tendo-se em vista que coincidem justamente com cada uma das fases anteriormente mencionadas. Com exceção de Moreira Salles, que permaneceu no cargo tanto em uma fase inicial de austeridade como na seguinte, de randomização, todos os outros ministros foram substituídos justamente quando a direção da política econômica foi alterada, possibilitando que tanto por meio de seus discursos como de medidas efetivamente implementadas seja possível, empiricamente, detectarem-se as características de cada uma das gestões [...] (FONSECA, 2004a, p. 618)

Nesse contexto, aparecem as seguintes questões: por que se verificam essas discontinuidades? Qual seu sentido? Na medida em que não se observa o padrão exposto no capítulo anterior, torna-se necessário compreender por que o conjunto de política assume esta forma e não outra. Compreender o sentido das discontinuidades, juntamente com a maneira como se articulam as duas “crises” será o objetivo do próximo capítulo.

### 3.4.2 O Populismo Econômico como Categoria Analítica

Com relação ao conceito de populismo econômico, demonstrou-se sua inconsistência analítica para o período em voga. A ênfase no crescimento à custa da estabilidade de preços ocorre apenas na última fase do ciclo, após uma tentativa inicial de estabilização, seguida pelo momento de randomização, quando a gestão econômica *parece* errática e “irracional”. O conceito, assim como exposto no capítulo anterior, torna-se categoria de análise inconsistente para a compreensão da dinâmica econômica do governo João Goulart. Ao contrário de explicar o fenômeno observado, acaba por encobri-lo, obstruindo a investigação do processo histórico que constrói seu sentido. Sendo assim, a afirmação de que determinada política econômica possui caráter populista, supondo a existência de determinado modelo de gestão econômica específico para governos dito populistas, não contribui para a análise do período, pelo contrário: apenas o adjetiva. Nas palavras de Fonseca (2010):

[..] adjetivação de populista ajusta-se, sem qualquer pudor, ao que o próprio analista pretende criticar, ou seja, o modelo começa com a pretensão de “ciência positiva”, mas a pretensão de formalizar uma rota ideal ou desejável para confrontar com o comportamento dos *policymakers* acaba facilmente transformando-o em instrumento para julgar sua atuação. Os pressupostos e as hipóteses explicitam-se como juízos de valor: populismo não é um fenômeno que se quer entender ou explicar, mas denunciar. Como bem afirma Jorge Ferreira tendo em vista o jogo da política: populismo é sempre “o Outro”. (FONSECA, 2010, p. 36)

Dessa maneira, apesar de o conceito ter ganho amplitude na literatura econômica acerca dos países latino-americanos, a análise até aqui mostra inconsistências em sua formulação e utilização como categoria analítica. Em síntese, sob a luz da totalidade da investigação até esse ponto, verifica-se, em primeiro lugar, confusão sobre as bases do fenômeno, se sua ênfase aparece no lado político, ou seja, se surge como fenômeno político com reflexos na condução da economia, ou se sua centralidade ocorre nas diretrizes da política econômica. Em outras palavras, há indefinições se a política econômica é populista porque possui características específicas ou porque se liga ao fenômeno do populismo político. Em segundo lugar, no que concerne ao sentido do conjunto de medidas adotado, o conceito em pouco contribui para a investigação, na medida em que não formaliza as continuidades e descontinuidades da política econômica implementada, isto é, não mostra os sentidos das continuidades e das inflexões e na política. Já em terceiro lugar, na medida em que o termo traz a inevitabilidade do receituário ortodoxo, confunde sua pretensão de “ciência positiva” (FONSECA, 2010, p. 36), com o aspecto normativo que a defesa de um receituário

traz intrinsecamente. O termo em si, nas análises expostas, aparece como uma espécie de “régua histórica”, na medida em que associa o suposto fracasso das políticas econômicas dos países latino-americanos com “erros” na formulação da combinação de política. Em outras palavras, expõe a política econômica “certa”, “correta”, “responsável”, em contraposição à “manipulação” e à “irresponsabilidade”.

Caracteriza-se, desse modo, como um modelo viesado, cuja centralidade analítica não se encontra na conceituação em si da política econômica, mas na correção de sua aplicabilidade e na denúncia de seus supostos desvios. Nesse contexto, choca-se com a pretensão metodológica de neutralidade científica da própria ortodoxia econômica, abrindo espaço para contestações de seu arcabouço analítico dentro do campo do próprio *mainstream*. Nesse ínterim, na medida em que não explica o fenômeno, mas julga sua correção, o conceito surge com um papel “moralizante” e “moralizador”, na defesa de um tipo específico de política econômica, transportando o debate do campo da análise econômica para o campo da política. É nesse ponto que se encontra o cerne do populismo econômico e, por isso, torna-se analiticamente supérfluo e politicamente potente. É na defesa de um tipo de gestão econômica que revela sua face de receituário, carimbando os supostos fracassos históricos dos que não o seguiram. Dessa maneira, apesar de sua pretensão de modelo que explica o processo econômico, representa, em seu fundamento, um rótulo dos que se contrapõem a uma suposta “inevitabilidade” histórica intrínseca em seus contornos. Nesse sentido, o populismo econômico, como estruturado nas análises apresentadas, representa um conceito normativo, voltado para a defesa de um tipo de gestão da economia, mas supérfluo para a análise das políticas implementadas pelos países latino-americanos, tanto no que concerne a forma da política adotada quanto a seu conteúdo e sentido. Liga-se, assim, de maneira muito mais eficiente ao campo do debate político, enquanto defesa de determinada forma de política econômica, do que à análise propriamente dita. A partir do exposto, cabe, neste momento, continuar a análise na perspectiva de compreensão do sentido da política econômica, evitando simplificações e generalizações superficiais como o modelo de populismo econômico exemplifica de maneira contundente.

## 4 O SENTIDO DA POLÍTICA ECONÔMICA

### 4.1 Introdução

A análise empreendida no segundo capítulo centra-se no modo como a literatura econômica elabora os atributos de uma política econômica populista. Depreende-se, a partir daí, os contornos gerais do que se poderia chamar de um conceito de populismo econômico, generalizando aspectos capazes de identificá-lo como fenômeno. No terceiro capítulo, parte-se para a investigação de um caso concreto: a política econômica implementada pelo governo João Goulart, identificado na literatura corrente como um exemplo de ciclo populista da gestão econômica, centrada na busca de elevadas taxas de crescimento em detrimento da estabilidade do nível de preços. A análise, no entanto, mostra uma forma alternativa de ciclo: ao invés de uma política pró-crescimento às custas da aceleração inflacionária, abrindo as portas para um ajuste recessivo, observa-se uma gestão capaz de vislumbrar a importância da estabilidade num processo de crescimento acelerado. O ciclo observado, no terceiro capítulo, corresponde à periodização elaborada por Fonseca e Monteiro (2005), onde a política de estabilização aparece já na primeira etapa, seguida pelo que chamou de momento de randomização, caracterizado por uma gestão econômica aparentemente “irracional”. O movimento encerra-se com a adoção explícita de uma combinação de política centrada na expansão econômica. Dessa maneira, torna-se possível elucidar os momentos da política implementada, mostrando sua incongruência com o padrão específico de ciclo apresentado no segundo capítulo. Nesse sentido, compreende-se que o conceito de populismo econômico, como formulado pelos autores que se debruçaram sobre o tema, mostrou não possuir validade analítica para o estudo do período considerado, qual seja, o governo João Goulart. Seu conceito não abarca o desfecho da política do período. Antes disso, ajuda a distorcer o objeto em análise, na medida em que apresenta a gestão econômica em questão como “irresponsável”. Partindo dessas observações, com o aparecimento de uma nova forma de ciclo, propõe-se agora compreender o sentido da combinação de política implementada, procurando, através da investigação, perceber aspectos gerais da dinâmica econômica do período, elaborando suas continuidades e descontinuidades em perspectiva histórica.



## 4.2 Síntese das “Crises”

Como ficou demonstrado no capítulo anterior, a política econômica executada pelo governo João Goulart caracteriza-se por três momentos específicos em cada uma das fases parlamentarismo/presidencialismo: inicia com a 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. Nesse contexto, a questão que surge é como compreender o sentido dessa dinâmica ou, em outras palavras, os fundamentos do movimento que elabora as continuidades e descontinuidades do conjunto de política. Para tanto, serão expostas as duas “crises” existentes durante o governo João Goulart, mencionadas no final do capítulo anterior e que se constroem dialeticamente: uma referente à estratégia de desenvolvimento de longo prazo; e outra relacionada ao modelo de política econômica. Para compreensão da maneira como se interrelacionam e se aprofundam mutuamente, realizar-se-á um maior detalhamento de suas características nas próximas seções.

### 4.2.1 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>2</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, no capítulo anterior, foi chamado de perspectiva de longo prazo da crise, isto é, centrada em seus

---

<sup>2</sup> O clássico ensaio *Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil*, de Maria da Conceição Tavares, é de 1963.

fundamentos estruturais, intrínsecos ao próprio processo de desenvolvimento capitalista iniciado na década de 1930 e que, segundo observadores da época, perdia progressivamente sua dinamicidade.

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. Como referido na seção 3.2.1 do capítulo 3, ambas 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 endogeiniza 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 endoginizar 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 nacional, 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.

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

Nesta seção, investiga-se o que no capítulo anterior apresentou-se 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 no capítulo 3 denominou-se 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

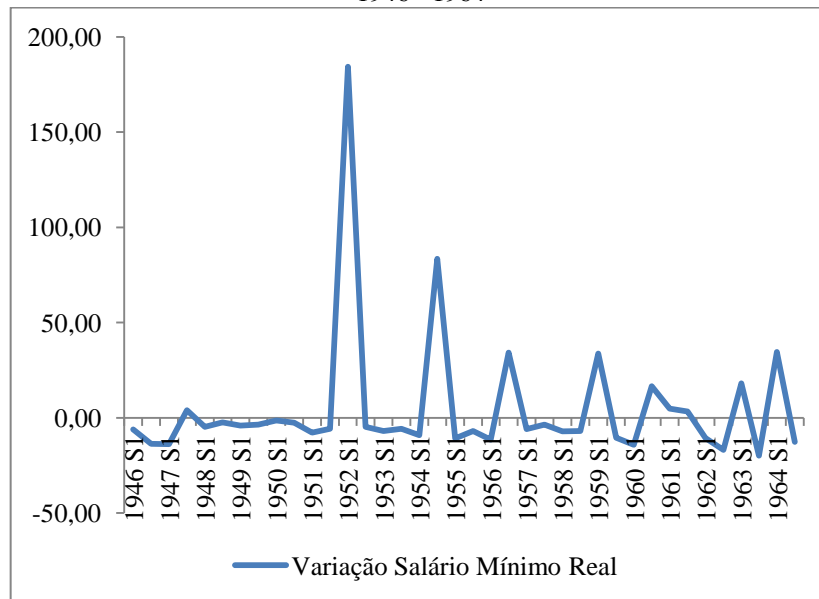
crescimento do produto com relativa estabilidade do controle inflacionário transformou-se em baluarte do modelo de desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial. Sendo assim, apresenta-se o aspecto central do sentido da política da maneira que segue: a dinâmica na qual as análises inspiradas nos modelos de populismo econômico pretendem se referir, na verdade expressam 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? Fonseca (1989), ao comentar sobre o segundo governo Getúlio Vargas, captou assim a problemática do período:

[...] restava ainda definir a “inserção” dos trabalhadores na sociedade “moderna”, ou seja: o período do segundo governo de Vargas conheceu uma crise política envolvendo trabalhadores, governo e as diversas frações burguesas que tem exatamente como nó górdio as classes trabalhadoras, sua inserção nas arenas políticas e o atendimento às suas reivindicações. (FONSECA, 1989, p. 331)

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. Na busca de atingir esse objetivo, organizar-se-ia através de uma proposta mais diretamente dirigida aos assalariados urbanos [...]”. 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, ou seja, uma agenda capaz de definir e desatar de maneira específica o “nó górdio” de que fala Fonseca (1989, p. 332). 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. Quanto aos movimentos dos salários reais, o gráfico abaixo demonstra a variação do salário mínimo real entre os anos de 1946 a 1964. Fica evidente a tentativa, a partir de 1952, de conceder ganhos reais de salário mesmo com a elevação do nível de preços:

GRÁFICO 3 – BRASIL  
TAXA DE VARIAÇÃO SALÁRIO MÍNIMO REAL  
1946 - 1964



Fonte: IPEADATA

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. Essa mesma curva aparece como hipótese de trabalho para os autores que utilizam o conceito de populismo econômico como categoria analítica. 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. O populismo econômico, como exposto no capítulo 2, não abarca a totalidade dos objetivos de política e, além disso, problematiza a questão de maneira equivocada: o problema não residia em escolher entre este ou aquele objetivo, mas sim em

compatibilizá-los. Dessa forma, explica-se a abordagem construída pelo Plano Trienal que nas palavras de Fonseca (2004a):

[...] os elaboradores do Plano Trienal enfrentavam com um discurso coerente a dificuldade teórica (e política) de defenderem medidas restritivas e de impacto recessivo no contexto de um plano cuja proposta maior era desenvolvimento e redistribuição de renda. Apesar de negligenciarem implicitamente os instrumentos como meios à disposição do governo para atuar na economia e alterá-la, inclusive com reflexos capazes de redirecioná-la a longo prazo, não resta dúvida de que a arquitetura desta argumentação impressiona por sua lógica interna. (FONSECA, 2004a, p. 609)

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.

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

Após o exposto, pode-se construir uma síntese dos elementos gerais das duas “crises”, como havia se estabelecido no capítulo anterior. 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.

### 4.3 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 da maneira demonstrada no capítulo anterior, 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? Ou por que não se processou conforme o modelo de populismo econômico, com o objetivo exclusivo de crescimento da economia? “Irrracionalidade”, 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>3</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”: “[...] o populismo é, essencialmente, a exaltação do poder público, é o próprio Estado colocando-se por meio do líder, em contato direto com os indivíduos reunidos na massa.” (WEFFORT, 2003, p. 28, grifo do autor). Partindo da análise de Marx no *18 Brumário*<sup>4</sup> sobre os camponeses franceses e seu papel na ascensão de

<sup>3</sup> Ver, por exemplo: FERREIRA, Jorge (org.). *O Populismo e sua História: Debate e Crítica*. Rio de Janeiro: Revolução Brasileira, 2001.

<sup>4</sup> MARX, Karl. *Para a Crítica da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

Napoleão III, no qual expõe o modo com que frações de classes, tendo dificuldades em se organizar e tomar consciência de si, apresentam-se no cenário político enquanto massa, Weffort (2003) constrói a ideia de populismo como *política de massas*. Na medida em que impossibilitadas de auto-organização e mobilização próprios, identificam-se com àqueles que do “alto”, instrumentalizam o poder estatal em seu benefício. Referindo-se à pequena burguesia, Weffort (2003) afirma:

A análise de Marx indica as condições *sociais* que engendram *em geral* a manifestação de uma classe como massa no cenário político. Na realidade, as condições de existência da pequena burguesia, não importa se rural ou urbana, oferecem o paradigma desse tipo de manifestação política: elas obstam, em vez de promover, a coesão de classes e a ação política comum. Para a pequena burguesia, como diz Lukács, “uma plena consciência de sua situação lhes deveria a ausência de perspectivas de suas tentativas particularistas, ante necessidade da evolução”. Assim, ela só encontra sua unidade de classe na luta política pela submissão a um senhor, a uma chefia que lhe é imposta pelas condições da luta política que, no fundamental, se move pelos interesses de outras classes. Ela só pode aparecer, manifestar-se como classe, no momento em que aparece como massa de votada a um chefe. (WEFFORT, 2003, p. 30, grifos do autor).

Desse modo, o populismo se destaca como um certo tipo de relação 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 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, Maria da Conceição Tavares e Caio Prado Jr. 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 já citado 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. Esta interpretação é descrita por Tavares (1963).

Os inconvenientes de ordem geral [de importação de tecnologia] também são bastante conhecidos e podem ser resumidos do seguinte modo: para um dado volume de produto a substituir, a quantidade de capital exigida é muito grande e o emprego gerado relativamente pequeno. Em termos dinâmicos, isso significa que o processo de crescimento se dá com um grande esforço de acumulação de capital e com a absorção inadequada das massas crescentes de população ativa que anualmente se incorporam à força de trabalho. (TAVARES, 1963, p. 50)

Já Caio Prado Jr. elabora problemática parecida em *A Revolução Brasileira*, quando discorre sobre a absorção da força de trabalho nacional, tendo em vista que:

[...] a questão do mercado interno envolve necessariamente, logo que aprofundada, toda a problemática sócio-econômica brasileira. [...] *a questão do mercado interno, se tratado seriamente e em profundidade, não pode deixar de levar à consideração da extrema pobreza da massa da população brasileira, seus baixos padrões de vida,* e fatores determinantes de tal situação: as distorções fundamentais de economias como a nossa em confronto com os padrões das áreas economicamente desenvolvidas, isto é, na altura da civilização de nossos dias. (PRADO JR., 1987, p. 246, grifo meu)

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 nacional. 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) 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. A miséria anulava a possibilidade de surgir um setor industrial voltado para o mercado interno. (SINGER, 2012, p 17).

No trecho acima, 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 e bem apresentada por Singer (2012), apresenta-se como *especificidade do próprio subdesenvolvimento brasileiro*. A “massa” citada acima é parcela da população que surge como específica e peculiar ao subdesenvolvimento nacional, 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.

Dessa forma, buscando um elemento de classe na parcela da população acima referida, retorna-se à contribuição de Singer (2012). Dissertando sobre o “milagre econômico”, o autor afirma:

O que se via naquela época [“milagre econômico”] era o *paradoxo de expansão do setor dinâmico com o aumento da desigualdade*, atestado pela piora na distribuição da renda. Como era possível que, mesmo ativando o mercado interno, [...], a economia brasileira assistisse ao contínuo afastamento “entre a cúpula (o ‘setor capitalista’) e a base da pirâmide (o ‘setor subdesenvolvido’), nas palavras de Maria da Conceição Tavares? (SINGER, 2012, p 18, grifos do autor)

Partindo da contribuição do autor, contudo, a investigação mostra que tal dinâmica aprofunda-se durante o “milagre econômico”, do qual Singer (2012) trata, mas, entretanto, se inicia em período anterior com o processo de industrialização nacional, ainda na década de 1930. 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. Por mais que o “*paradoxo de expansão do setor dinâmico com o aumento da desigualdade*” (SINGER, 2012, p. 18) tenha se aprofundado durante a década de 1970, esse movimento ganha em velocidade já em 1930, quando do início do processo de industrialização nacional. Isto é, “esse contínuo afastamento”, apesar de não na velocidade verificada durante o “milagre econômico”, já se

observa em período anterior, com o desenrolar do PSI. A industrialização substitutiva, desse modo, na medida em que se processa, cria uma nova fração de classe, vista como “massa”, enquanto parte constituinte do capitalismo nacional, qual seja, segundo Singer (2012), o *subproletariado*. Conceito que o autor busca na contribuição de Singer (1981), onde formaliza esta nova fração de classe, aqui entendida como especificidade do subdesenvolvimento:

O proletariado [...] também se compõe de duas partes: uma empregada pelo capital ou pelo Estado, organizações paraestatais, sem fins de lucro etc., que chamamos de “proletariado propriamente dito”, e outra 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 brasileira. 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. Nesse contexto, para a discussão da questão programática, deve-se voltar ao “nó górdio” de Fonseca (1989, p. 331): como proceder essa inserção? De que maneira e por quais meios? 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. 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.

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

Desse modo, o fenômeno do qual trata o conceito de populismo econômico, como elaborado no capítulo 2, 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. Nesse contexto, o conceito de populismo econômico, de acordo com a exposição do segundo capítulo, trata da questão de modo apenas superficial, na medida em que não busca o sentido das políticas relacionadas. O fenômeno é percebido de maneira não coordenada, o que torna o conceito incapaz de apreender seu sentido e orientação. A falta de uma problematização da relação entre distribuição de renda e crescimento econômico reproduz falsas diferenças entre o chamado populismo cambial e o fiscal, faces de um mesmo fenômeno. 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* (SINGER, 1981).

#### **4.4 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, investigou-se na seção 3.2.2, 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*? E qual as consequências da utilização de uma e não da outra? 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 (SINGER, 1981). 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 (SIMONSEN, 1963) 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 no capítulo 3: 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.

## 5 CONCLUSÃO

A análise da aplicabilidade do conceito de populismo econômico para o período do governo João Goulart (1961-1964) discorreu não apenas sobre a pertinência teórica de determinada categoria analítica, mas também sobre o próprio sentido da política econômica implementada entre os anos de 1961 a 1964. Partindo do padrão de política econômica que o conceito em questão supõe, verificaram-se suas linhas basilares, tendo em perspectiva um cenário onde o cerne da gestão econômica foca-se no crescimento da economia em detrimento da estabilidade do nível de preços. A elaboração de um padrão de política estruturado na divisão crescimento/estabilização, supondo o fracasso “inevitável” que o modelo populista traz intrinsecamente, formou a noção da existência de um ciclo populista, ou seja, uma dinâmica específica do modelo de gestão em cujo centro está o populismo econômico.

Apesar disso, a investigação da política econômica empregada pelo governo João Goulart mostrou-se não partilhar da combinação de política do modelo populista. Apesar do crescimento do produto apresentar-se como uma das metas dos *policy-makers*, não se observou uma despreocupação com a estabilidade do nível de preços. Pelo contrário, os dados estatísticos, bem como discursos de membros do governo, entre estes do próprio presidente, demonstram uma atenção constante com a aceleração inflacionária verificada no início da década de 1960. Em vista disso, observaram-se duas tentativas de implementação de políticas de estabilização, uma no início de cada período governamental: o Plano de Emergência de Moreira Sales na fase parlamentarista e o Plano Trienal de Celso Furtado e San Tiago Dantas no início do período presidencialista. Dessa forma, usando o trabalho de Fonseca (2004a), o ciclo observado não se coaduna com o exposto como ciclo populista, ou seja, com a periodização crescimento/estabilização; o que se contata, entretanto, é uma dinâmica econômica cuja forma compõem-se de três momentos distintos, quais sejam, a etapa de estabilização, de randomização, quando a gestão econômica parece “irracional”, e de crescimento, onde o foco é a retomada da atividade. Em outras palavras, o controle do processo inflacionário aparece como pauta central do governo, além disso, os discursos e documentos governamentais apresentam o combate à inflação como condição do sucesso das políticas pró-crescimento do produto. Nesse cenário, na medida em que surge como modelo insuficiente para a investigação do período em foco, contesta-se a pertinência do populismo econômico como categoria analítica eficaz para a compreensão do período em que João Goulart esteve na presidência. Ao contrário do que o modelo expõe, o sentido do conjunto de política implementado não se limita a uma diretriz determinada de política econômica. Indo

além: a análise do objeto em questão leva à formação de um cenário mais complexo, onde variáveis econômicas e políticas interagem e coexistem.

Desse modo, ao invés da simplificação intrínseca aos contornos do modelo populista, 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, na própria dinâmica político-econômica do momento analisado.

## REFERÊNCIAS

- 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.
- AFFONSO, Almino. *Raízes do golpe: da crise da legalidade ao parlamentarismo – 1961 – 1963*. São Paulo: Marco Zero, 1988.
- ALMEIDA, Mario A. M. P. de. *A política econômica do governo João Goulart: restrições estruturais e vetos políticos*. Campinas: Dissertação de mestrado UNICAMP, 2010.
- AURELIANO, L. M. *No Limiar da Industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BAER, W. *A Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- BANDEIRA, Luis Antonio Moniz. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964*. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- BASTOS, Pedro Paulo. *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. *A UDN e o udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social: 1963-65*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1963.
- \_\_\_\_\_. JOÃO GOULART. Discurso de Posse em 07 de setembro de 1961. Brasília, 1961.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Populismo e Política Econômica no Brasil. In. BRESSER PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.
- CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro: Difel, 1977.
- CARDOSO, Eliana; HELWEGE, Ann. Populismo, Gastança e Redistribuição. In. BRESSER PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.
- CARDOSO, Fernando H.; FALETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CASTRO, P. R. de; RONCI Marcio. Sesenta Años de Populismo en el Brasil. In: DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. (org.). *Macroeconomia Del Populismo en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1961-1964.

CORTÁZAR, Júlio. *As Armas Secretas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

DEAN, Warrean. *A Industrialização de São Paulo*. São Paulo: Difel, 1971.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *PTB: do getulismo ao reformismo*. São Paulo: Marco zero, 1989.

DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. La Macroeconomia Del Populismo. In. BRESSER PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.

DRAIBE, Sonia M. *Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

DRAKE, P. Conclusion: Requiem for Populism?. In. CONNIF, M. L. (org.) *Latin American Populism in Comparative Perspective*. Albuquerque: New Mexico University Press, 1982.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1977.

FAUSTO, Ruy. *Marx: Lógica e Política*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

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.

FISHLOW, A. Origens e Conseqüências da Substituição de Importações no Brasil. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo: FIPE/USP, 1972, v. 2, n. 6.

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.

\_\_\_\_\_. O Ideário de Vargas e as Origens do Estado Desenvolvimentista no Brasil. *Segundo Congresso de Historia Económica*, México, 2004c.

\_\_\_\_\_. Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira. *Tempo*. Revista do Departamento de História da UFF, v. 14, p. 19-58, 2010.

\_\_\_\_\_. Estado e Industrialização Consciente: 1930-45. *Questões de Economia Política*. Porto Alegre: n.4, p. 20-32, 1987.

\_\_\_\_\_. As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento Cepalino. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro: n.3, v.54, jul./set. 2000.

\_\_\_\_\_. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante no Brasil na Década de 1930. *Revista de Economia Política*, São Paulo: n. 89, p.133-148, jan/mar 2003a.

\_\_\_\_\_. O Método como Tema: controversas filosóficas, discussões econômicas. *Métodos da Ciência Econômica*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003b.

\_\_\_\_\_. O Processo de Substituição de Importações. REGO, José Márcio e MARQUES, Rosa Maria. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003c.

\_\_\_\_\_. A Gênese Regional da “Revolução de 30”. *Estudos Econômicos*. São Paulo: USP, v. 29, n. 1, jan./mar. 1999.

\_\_\_\_\_; MONTEIRO, Sérgio M. Credibilidade e populismo: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. In: *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro: n. 2, v. 59, abr/jun, p. 215-243, 2005.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1971.

\_\_\_\_\_. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GASPARI, Elio, *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção Dialética da História*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S. A., 1978.

HEGEL, Georg Wilhelm Friederich. A Ciência da Lógica. *Enciclopédia das Ciências Filosóficas em Compêndio: 1830*. São Paulo: Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_. *Fenomenologia do Espírito*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

HIBBS, D. Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, v. 71, p. 1461-87, 1977.

HIPPOLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930/70*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Dados Macroeconômicos e Sociais*: Brasil. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 22 de nov. de 2012.

JORNAL DO COMÉRCIO. Porto Alegre, 1961-64 (diversos números).

KAUFMAN, Robert R.; STALLINGS, Barbara. La Economía Política del Populismo Latinoamericano. In: DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. *Macroeconomía Del Populismo en la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

LEFF, Nathaniel. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil, 1947-1964*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LOUREIRO, Felipe P. *Empresários, trabalhadores e grupos de interesses: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. São Paulo: Tese de doutoramento USP, 2012.

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.

MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. *O Método da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

\_\_\_\_\_. *Para a Crítica da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. *Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre: L&PM, 2002.

MELLO, J. M. Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MESQUITA, Mário M. C. *1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart*. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado PUC/RJ, 1992.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DO PLANEJAMENTO. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (Síntese)*. Brasília, 1962.

MIRANDA, José Carlos da Rocha. *O Plano Trienal: O canto de cisne do nacional-desenvolvimentismo*. Campinas, Dissertação de Mestrado IE/UNICAMP, 1979.

MONTEIRO, Sérgio M. M. *Política econômica e credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart*. Porto Alegre: Tese de doutoramento UFRGS, 1999.

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.

NORDHAUS, W. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, v. 42, p. 169-90, 1975.

O CRUZEIRO. Rio de Janeiro, 1963 (diversos números).

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista – O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PELAEZ, C. M. *História da Industrialização no Brasil*. São Paulo: APEC, 1972.

PRADO JR. Caio. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*. São Paulo: Editora Bial, 1986.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

SACHS, J. D. Conflitos Sociais e Políticas Populistas na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, L. C. (org.). *Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.

SERRA, José. 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, Hélio. *Os presidentes: João Goulart: golpe e contragolpe (1961-1964)*. São Paulo: Grupo de Comunicação Três, 1983-1984.

SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

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. O Brasil no Contexto do Capitalismo Internacional, 1889-1930. *História Geral da Civilização Brasileira: o Brasil republicano*. São Paulo: Difel, 1975.

\_\_\_\_\_. *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)*. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOUZA. Maria Campelo. *Estado e partidos e políticos no Brasil (1930 e 1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.



SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 2000.

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.

TOLEDO, Caio Navarro. *O governo João Goulart e o golpe de 64*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

VERSIANI, F. R. e VERSIANI, M. T. A Industrialização Brasileira antes de 1930: uma Contribuição. *Revista de Estudos Econômicos*, São Paulo: IPE/USP, v. 5, n. 1, 1975.

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

VILLA, Marco. *Jango: um perfil (1945-1964)*. São Paulo: Globo, 2004.

VILLELA, A e SUZIGAN, V. *Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA, Séries Monografias nº 10, 1973.

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

WELLS, John Richard. *Growth and Fluctuations in the Brazilian Manufacturing Sector during the 1960s and Early 1970s*. Tese de doutoramento: Universidade de Cambridge, 1977.