

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**A DINÂMICA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO BRASIL: DE VARGAS A
JANGO**

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

GIL HONIGMAN
Nº DE MATRÍCULA: 9914397-4

ORIENTADOR: LUIZ ROBERTO CUNHA DE AZEVEDO

JUNHO DE 2003

TERMO DE RESPONSABILIDADE DA MONOGRAFIA

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.

“Dedico a monografia ao professor Luiz Roberto Cunha por ter contribuído de maneira decisiva para que esta tenha chegado ao fim”.

GIL HONIGMAN

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1: A Necessidade da Intervenção Estatal e do Planejamento Econômico	6
1.1 – Breve Histórico da Origem do Planejamento Econômico	6
1.2- Intervenção do Estado: A Teoria Econômica Explica	11
CAPÍTULO 2: A Economia na Era Vargas	14
CAPÍTULO 3: A Experiência Liberal de Dutra e o Retorno do Trabalhismo	26
3.1- “Liberalismo” de Dutra	26
3.2 – A Volta de Getúlio Vargas	31
CAPÍTULO 4: Os Anos Prósperos de JK e o Plano de Metas	38
4.1- Hiato de Poder	37
4.2 – O Otimismo dos Anos JK	41
4.3- O Plano de Metas	43
CAPÍTULO 5: A Renúncia Inexplicável, o Plano Trienal e a Queda de Jango	48
5.1 – “Um Blefe”	48
5.2 – Parlamentarismo como Solução	49
5.3 – O Plano Trienal	52
5.4 – A Queda de Jango	55
CONCLUSÃO	56
BIBLIOGRAFIA	60

INTRODUÇÃO

O objetivo da monografia é estudar como se deu a intervenção do Estado brasileiro na economia durante o período de 1930 (ascensão de Vargas ao poder) até 1964 (queda de João Goulart), analisando as diversas políticas econômicas implementadas e o processo de planejamento, sem deixar de mencionar aspectos relacionados à economia mundial e à política interna brasileira, que são peças fundamentais para a melhor compreensão do funcionamento de nossa economia.

No capítulo 1, apresentarei como progressivamente na história a intervenção estatal foi se tornando necessária para atingir determinados objetivos macroeconômicos. Também mostrarei como a teoria econômica explica as razões para a presença do Estado na economia.

A seguir vem a Era Vargas, um momento de mudança radical na política nacional, evidentemente acompanhada de uma guinada na política econômica. São os primeiros e decisivos passos para a industrialização, mas também é uma fase (a partir de 1937) em que a democracia foi posta em quarentena. Há ainda avanços na legislação trabalhista e previdenciária, criação de inúmeros órgãos federais e centralização política.

Com a deposição de Vargas, eleições são realizadas e Eurico Gaspar Dutra é eleito presidente. Sua gestão é o assunto da primeira seção do capítulo 3. Na segunda seção, o tema é o retorno de Vargas, dessa vez como democrata. Sem dúvida alguma, foi um período de ebulição na política do Brasil.

No capítulo 4, haverá espaço para o interregno de Café Filho, o vice de Getúlio Vargas, que tragicamente se suicidou. Embora seja um período curto e pouco estudado, o ano de 1955 é rico em medidas na área de política econômica. Depois, serão analisados os anos de Juscelino Kubitschek, com destaque óbvio para o Plano de Metas, um exemplo de planejamento econômico setorial.

O capítulo 5 traz uma análise dos meses de Jânio Quadros no poder e a cobertura do conturbado governo de João Goulart, analisando não somente os fatores que resultariam em sua queda e no golpe militar posterior, como também o Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado.

Finalizando a monografia, comentarei os governos em questão, enfatizando os aspectos econômicos mais relevantes, os resultados do planejamento e da intervenção estatais e as consequências das políticas adotadas.

CAPÍTULO 1: A NECESSIDADE DA INTERVENÇÃO ESTATAL E DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

1.1 – Breve Histórico da Origem do Planejamento Econômico

Antes de analisar as diversas formas de intervenção na economia que o Estado brasileiro realizou no período em estudo (1930-1964), é necessário esclarecer algumas questões referentes ao termo planejamento, pois existe uma correlação alta entre ambos. Define-se, de uma forma geral, o vocábulo planejamento como determinação dos objetivos ou metas de uma política econômica, bem como da coordenação de meios e recursos para atingir tais fins.

Segundo a autora Betty Mindlin Lafer¹, a primeira experiência de planejamento ocorreu na União Soviética em 1929 (os Planos Quinquenais), sob os auspícios do regime comunista, cujo líder supremo na época era Stalin.

Nos países capitalistas, a idéia de planejar a economia surgiu da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. A instabilidade da economia, com alternância entre períodos de prosperidade e crise², derrubou a crença de que o automatismo de mercado poderia satisfazer aos anseios da sociedade.

Utilizando argumentos técnicos, a sociedade pode preferir uma situação em que há perda de eficiência na alocação de recursos (caso onde o governo é mais atuante), mas também há menor concentração de renda, a uma situação onde a alocação seja ótima no sentido paretiano, porém a renda seja muito concentrada (hipótese relacionada ao Laissez-faire).

Nesse caso, o conhecido “trade-off” entre equidade e eficiência, pesaria em favor do primeiro. Também, pode-se mencionar a partir

¹ Texto: “O Conceito de Planejamento”, do livro “Planejamento no Brasil”, editora perspectiva.

² Pode-se mencionar o economista russo Kondratiev, famoso por descrever os movimentos do capitalismo como “ondas”, ou seja, momentos de prosperidade se alternavam com momentos de crise.

dessa preferência da sociedade, que o conceito de ótimo de Pareto é uma abstração da microeconomia difícil de ser transportada para uma economia real, onde a complexidade das relações de trocas é considerável.

Agora, baseado nas opiniões de Eric Hobsbawm³, pretendo fazer um breve histórico dessa descrença no livre mercado, à qual me referi acima.

Mais do que descrença no livre mercado, o historiador chama atenção para um movimento que parecia claro no pós-guerra (depois de 1918): a queda do liberalismo. Deve-se compreender que o termo liberalismo não abrange apenas sua acepção econômica, e sim um conjunto de valores como democracia representativa, direitos civis, que pareciam ruir com o término das hostilidades.

Exemplificar a afirmação de Hobsbawm não é complicado, pois há vários países que se enquadram no caso. A precursora dos movimentos de reação ao liberalismo no mundo ocidental foi a Itália, onde Mussolini assumiu o poder na década de 20, muitos anos antes da Grande Depressão, a qual me deterei adiante. No Oriente, tínhamos o Japão, com seu regime militarista. Casos mais marcantes e emblemáticos ainda são a União Soviética (revolução socialista de 1917, ainda antes do fim da Primeira Guerra) e a Alemanha nazista, liderada por Adolf Hitler: um sistema anti-capitalista, anti-socialista, totalitarista, nacionalista e sobretudo sanguinário. Regime mais brutal da história da humanidade.

O autor Eric Hobsbawm afirma ainda que a ameaça de ruptura vinha da direita. A explicação mais plausível consiste na política errada adotada pelo Comintern e na subestimação aos nazistas por parte dos socialistas alemães. Importante ainda é diferenciar dois tipos básicos de direita (o autor cita três, mas creio que possa resumi-los): a fascista e a não-fascista. O fascismo se caracterizava por mobilizar as massas de baixo para cima, enquanto a direita tradicional procurava apaziguar os ânimos, evitar o conflito capital-trabalho, associar-se a valores tradicionais (um exemplo é Salazar em Portugal), fundamentalmente religiosos.

Embora o impacto da Primeira Guerra na derrocada do liberalismo seja indiscutível, o seu impulso foi dado pela Grande Depressão. A crise econômica, aguda e sem precedentes, foi vista como insolúvel dentro do sistema capitalista vigente. Logo, seria necessário alterar o sistema, mesmo que na base da força e

da coerção, uma vez que as instituições democráticas (braço político do liberalismo) claudicavam na defesa dos interesses da sociedade.

No tocante à Grande Depressão, sabe-se que os EUA sofreram durante cerca de uma década a pior crise econômica de sua história. É interessante tratar do tema, já que contagiou a economia mundial a partir de 1929 (ano do “crash” da bolsa de New York), e deixou marcas indeléveis para gerações futuras.

Corroborando com as idéias de Hobsbawm, J. K. Galbraith⁴ considera que a fé no Laissez-Faire se enfraqueceu após 1929, devido aos traumas causados na sociedade americana.

Explicar a Grande Depressão, na concepção de Galbraith, não é uma tarefa das mais fáceis. No entanto, ele credita como fatores que causaram o “crash” de 29, a irracionalidade dos agentes econômicos e a especulação. Havia o desejo idílico do cidadão americano de enriquecer rapidamente e sem esforços. Logo, as aplicações em ações, títulos (nas bolsas, mais genericamente) serviriam adequadamente a esse propósito. O otimismo desenfreado na obtenção de ganhos nos mercados financeiros (“a exuberância irracional”, diria Alan Greenspan, mais modernamente) era uma regra tanto para pequenos investidores, quanto para grandes investidores, políticos, banqueiros, economistas. Rejeitava-se a regulação no mercado. Em parte, o otimismo era calcado em fatos reais, pois a economia norte-americana prosperou nos anos 20, com a produção industrial crescendo, a inflação estável e o nível de emprego alto. Por outro lado, era um fenômeno psicológico, inexplicável e irracional.

O “boom” nas bolsas começou no século XIX e perdurou até 29, sendo que os anos que antecederam o “crash” foram extraordinários. Entretanto, no início do ano em questão, havia temores de que a situação poderia se inverter. Problemas na economia real (queda na produção de aço; estagnação do setor de construção civil) eram indícios. Os altos preços das ações poderiam levar a uma queda na demanda por papéis. E foi exatamente o que aconteceu. De repente, uma crise de confiança abalou os negócios e tomou conta do mercado. Em outubro, a situação se agravou com o declínio vertiginoso do valor das ações e o pânico foi generalizado. Daí em diante, pode-se afirmar que a Grande Depressão decolou, embora seja complicado estabelecer uma relação

³ Presentes em sua obra “A Era dos Extremos – O Breve século XX”.

⁴ Em “The Great Crash 1929”, onde o autor norte-americano esboça suas visões sobre a Grande Depressão.

causa/efeito entre a crise nas bolsas e a recessão aguda. O que causou o quê? Parece uma pergunta sem resposta para os economistas até o presente momento.

Os indicadores macroeconômicos dos anos trinta são alarmantes. Em 1933, o PNB era um terço menor do que em 1929 e havia cerca de 13 milhões de desempregados (25% da força de trabalho). Não há certamente uma única e conclusiva explicação para a crise recessiva, mas inegavelmente a fragilidade do sistema financeiro, a má estrutura corporativa (fraudes contábeis), a redução das exportações norte-americanas, a pusilanimidade do FED em usar os instrumentos monetários possíveis, a queda no consumo provocada pelas incertezas com o futuro da economia e a queda dos investimentos são alguns dos fatores que ajudam a entendê-la.

Nos EUA, país onde a crise se instalou em primeiro lugar, não houve uma ruptura com a democracia (algo que não surpreende, tendo em vista que esta é um traço marcante da sociedade local), mas sim uma mudança brusca no comando da política econômica. Os democratas liderados por Roosevelt derrotam os republicanos, partido ao qual Hoover (presidente na época da Depressão) era filiado nas eleições de 1932.

Franklin Roosevelt promove políticas expansionistas que visavam à recuperação do produto. Dados mostram que entre 1933 e 1936, a expansão monetária nominal foi de 50% e o déficit orçamentário serviu como instrumento de alavancagem para o PNB, através de um conjunto de medidas conhecidas como “New Deal”⁵, entre as quais se destacava um ambicioso programa de obras públicas que pretendia elevar a demanda agregada e reduzir a taxa de desemprego, de acordo com as idéias keynesianistas de compromisso do Estado em promover o pleno emprego. Outra conquista da gestão do presidente Roosevelt, foi a criação do sistema de seguridade social, que perdura até os dias de hoje, estabelecendo direitos sociais aos trabalhadores e iniciando o famoso Estado de Bem-Estar Social, símbolo de décadas de dirigismo econômico para uma sociedade traumatizada pelos acontecimentos dos anos 30.

Já na Alemanha, o caso mais notável, aconteceu um total rompimento com os valores da sociedade liberal, que como afirmei, não se restringem ao econômico, mas também às liberdades civis e à democracia representativa. Após o cessar-fogo de 1918, a Alemanha foi considerada a grande vilã da guerra e por isso

⁵ Olivier Blanchard apresenta os dados e a argumentação no livro “Macroeconomia”.

foi condenada a pagar pesadas indenizações aos países vencedores (destacam-se França e Inglaterra), no que ficou conhecido como o Tratado de Versalhes. Havia outras cláusulas, como cessão de partes do território germânico, porém menos relevantes para o estudo em questão.

Essas dívidas alemães contribuíram de forma direta para que o país entrasse em um processo de hiperinflação em 1924, ocasionado também pela destruição de sua capacidade produtiva devido às batalhas da Grande Guerra.

Keynes⁶ considerava que não haveria paz na Europa com uma Alemanha frágil economicamente e isolada. Sua concepção não foi levada à sério por líderes da França e Inglaterra, que vislumbravam a liderança do continente graças ao ocaso alemão.

O fato é que Keynes mais uma vez acertou. A hiperinflação alemã acabou sendo contida, todavia os traumas e os ressentimentos não. A consequência direta foi a ascensão do nazismo, que de um partido minoritário no Parlamento passou a um partido grande num intervalo de tempo curto, que sem dúvida alguma foi encorajado pelo efeito nefasto que a Grande Depressão causou à Alemanha (dificuldades na obtenção de empréstimos externos, e na rolagem de sua dívida).

No Brasil, a crise econômica americana, que posteriormente se alastrou para o mundo capitalista, impulsionou a deposição de Washington Luís, o último presidente oriundo da oligarquia cafeeira então dominante. Como tínhamos uma economia bastante dependente da demanda externa, já que éramos um país agrário-exportador, a recessão, que implicou em queda acentuada dos preços do café no mercado internacional, tornou insustentável a situação da economia brasileira, já precária antes, devido aos problemas de financiamento externo.

No que concerne à política interna, temos uma ruptura da política do “café-com-leite” (alternância entre paulistas e mineiros na presidência), pois Washington Luís indicara também um paulista para a sua sucessão. Daí em diante, Minas se uniu a representantes de outros Estados e atores políticos emergentes (classe média urbana, tenentes), descontentes com o sistema vigente da República Velha. As eleições para a sucessão do então presidente Washington Luís conduziram Júlio Prestes à vitória, de forma duvidosa e pouco transparente. Logo, o movimento para a tomada do

⁶ Keynes faz sua afirmação em “As Conseqüências Econômicas da Paz”.

poder via luta armada cresceu e foi deflagrado depois do assassinato de João Pessoa, vice na chapa de Getúlio Vargas, candidato derrotado.

A revolução de 30 politicamente marca o fim da hegemonia paulista e a ascensão de um líder carismático, centralizador e personalista. A economia brasileira a partir de 30 é assunto para o capítulo um.

1.2 – Intervenção do Estado: a Teoria Econômica

Explica.

Agora cabe fazer um paralelo entre a análise empírica e a teoria econômica, utilizando para tal fim, os ensinamentos do prêmio Nobel Joseph Stiglitz⁷, que dispensa maiores apresentações.

O economista Stiglitz, enumera várias falhas de mercado, para concluir que é necessária a presença do Estado na economia.

A primeira falha decorre da existência de monopólio (uma firma dominando o mercado) ou oligopólio (poucas firmas dominando o mercado) em certos casos, contrariando a hipótese da livre competição ou concorrência, que seria o normal para a “mão invisível” de Adam Smith. Quando ocorre um dos dois fenômenos citados acima, o custo social para o consumidor é alto, porque o preço cobrado é maior do que na situação onde há concorrência perfeita. A exceção é o caso de monopólio natural, aonde os custos de produção da empresa monopolista caem, à medida que a produção aumenta.

Bens que não são ofertados pelo mercado ou que são ofertados em quantidades insuficientes são chamados de bens públicos e são a segunda falha de mercado proposta por Stiglitz. Um exemplo é a segurança pública. Esse serviço é um encargo do governo, porque o setor privado não entraria em um negócio sem perspectivas de lucros. Uma característica desse tipo de bem, é a dificuldade de exclusão de indivíduos (problema do “free rider”) que não contribuem com as despesas e só se apropriam dos seus benefícios. O custo marginal para o Estado de um indivíduo “free rider” aproveitar o benefício é zero, dado que o bem público já esteja provido (exemplificando: se o sistema de segurança pública já estiver implantado).

⁷ No livro “The Economics of the Public Sector”, onde o economista trata didaticamente das falhas de mercado, entre outros assuntos que não são relevantes para o trabalho em questão.

A terceira falha apontada é a questão das externalidades. Estas surgem, quando em decorrência de ações de um indivíduo ou de uma firma, outros indivíduos ou outras firmas são afetados positiva ou negativamente. Exemplos: um professor de economia que indica uma bibliografia para os alunos em língua estrangeira, está criando uma externalidade positiva para os mesmos, uma vez que aprenderão algo mais que a matéria que leciona. Ele impõe um benefício aos alunos. Contrariamente, há externalidades negativas, quando a Cataguazes polui o rio Paraíba do Sul. Assim, a famigerada empresa impõe um custo à sociedade. O papel do governo é o de regular e punir quando necessário.

Quarta falha: são os mercados incompletos, nos quais os mercados privados falham em prover um bem, talvez por carência tecnológica ou de recursos materiais.

A quinta falha é a informação assimétrica. Pode-se pensar em um tomador de empréstimos que não sabe exatamente qual é a taxa de juros que lhe é cobrada por um banco. Por outro lado, o banco pode não dispor de informações precisas acerca do cliente e sofrer com a seleção adversa e o risco moral.

A última falha importante a ser considerada e talvez a principal delas, é a tendência da economia ao desequilíbrio macroeconômico (considerando diversas variáveis como taxa de desemprego e inflação) que implica em inequidade na distribuição de renda.

Há ainda um último ponto a ser debatido, os “merit goods”. O governo deve obrigar o cidadão a usar cinto de segurança ou a freqüentar a escola elementar, deve advertir sobre os males do cigarro? Ou seja, o governo deve tentar impedir que o consumidor faça mal a si mesmo? A resposta a essas indagações é pessoal, a minha é sim.

Já tendo feito o devido paralelo entre as evidências empíricas e a teoria do setor público, torna-se clara a noção de que o Estado deve intervir nas regras da economia sempre que os interesses da maior parte da sociedade estiverem sendo feridos.

No Brasil, temos algumas experiências de planejamento, que serão discutidas ao longo dos próximos capítulos. Podemos citar de imediato o Plano de Metas, um marco no desenvolvimento industrial brasileiro, e o Plano Trienal, que foi uma experiência de um plano macroeconômico diligentemente preparado,

que estabelecia metas para variáveis macroeconômicas, não se limitando a questões setoriais (como energia e transportes), embora estas sejam vitais para o desenvolvimento econômico, é forçoso reconhecer.

CAPÍTULO 2: A ECONOMIA NA ERA VARGAS

Antes de tratar das mudanças promovidas pela Revolução de 30, faz-se necessário uma breve explanação da crise cafeeira, já que o café era a locomotiva da economia brasileira, e continuou sendo por décadas o principal produto da pauta de exportações do Brasil, mesmo com o avanço do processo de industrialização a partir da Era Vargas.

A política de defesa do café funcionou com eficiência, segundo Celso Furtado⁸, até meados dos idos 20, quando caracterizou-se um desequilíbrio estrutural entre demanda e oferta. Não se podia esperar um aumento sensível da demanda, uma vez que esta era inelástica. Mesmo que nos países importadores a renda estivesse subindo, o consumo se mantinha relativamente estável. Nos momentos de crise, o mesmo acontecia, isto é, o consumo seguia sua trajetória quase constante, a despeito da queda na renda per capita. Pelo lado da oferta, tínhamos um problema incontornável a longo prazo: a produção crescia a um ritmo bem acima do desejado, haja visto que as exportações não conseguiam absorver sua totalidade.

Na visão de Furtado, para evitar prejuízos para os produtores, certamente a solução era a retirada de parte da produção do mercado, o que implicaria em manter os preços do café a um nível alto que proporcionasse retorno aos cafeicultores. Mas, por quanto tempo o Brasil suportaria manter artificialmente os preços no mercado mundial, embora levemos em conta sua condição de monopolista?

Furtado responde a essa indagação (não prevendo o tempo exato, obviamente), afirmando que os estoques acumulados não tinham como serem utilizados economicamente de forma racional no futuro, justamente pelo descompasso entre oferta e demanda, já citado acima. E como agravante, a atividade cafeeira ainda era lucrativa, porque os fatores de produção (trabalho e terra) eram fartos.

Então, aparentemente, precisaríamos encontrar uma forma de desestimular novas plantações de café, e simultaneamente, buscar alternativas de investimento em outros setores, pois o desestímulo à cultura do café por si

⁸ Em “Formação Econômica do Brasil”.

só, conduziria o Brasil ao colapso econômico, por tratar-se de um país agrário-exportador e de industrialização incipiente e sem um mercado consumidor de massa.

No entanto, sucede que encontrar alternativas para o plantio do café era uma tarefa inglória. Não seria possível no Brasil, dadas as restrições orçamentárias, tecnológicas e dos fatores de produção, substituir o café por um outro produto agrícola exportador, ainda mais considerando nossa posição no mercado externo. Com qual produto o Brasil seria o maior ofertante mundial? Seria plausível ignorar o poder de “lobby” dos cafeicultores em defesa de seus interesses? Teríamos condições de atrair empréstimos bancários para subsidiar um produto nos moldes da política de defesa do café?

Convém, nesse instante, desrespeitar brevemente a ordem cronológica da história, e delinear os pontos nevrálgicos da conhecida política de defesa ou valorização do café para se ter noção de seu funcionamento e de seus males.

Sabe-se que desde meados do século XIX, essa atividade se tornou o motor da economia brasileira, e se expandiu por décadas. Em 1906, no convênio de Taubaté, ficou estabelecido em linhas gerais o seguinte:

- “a) Com o fim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e procura de café, o governo interviria no mercado para comprar os excedentes;
- b) O financiamento dessas compras se faria com empréstimos estrangeiros;
- c) O serviço desses empréstimos seria coberto com um novo imposto cobrado em ouro sobre cada saca de café exportada;
- d) A fim de solucionar o problema a mais longo prazo, os governos dos Estados produtores deveriam desencorajar a expansão das plantações.”⁹

A economia brasileira entrou em grave crise depois do “crash” de 1929 nos EUA, pois as fontes de financiamento externo secaram. Ao

⁹ Celso Furtado em “Formação Econômica do Brasil”, na página 179.

mesmo tempo, a crise política se alastrou e um novo governo assumiu o poder (como explicado na introdução).

Além da questão do fluxo de capitais, imediatamente a recessão mundial provocou a queda do preço do café, que não foi compensado pelo aumento do quantum exportado, uma vez que a demanda pelo produto é inelástica.¹⁰

Como consequência direta dessa diminuição das exportações, houve uma deterioração do balanço de pagamentos em 1930, um obstáculo a ser enfrentado pelo novo governo chefiado por Getúlio Vargas, rotulado de governo provisório.

No tocante à política cambial, inicialmente optou-se pelo fim do monopólio cambial, que foi reintroduzido em meados de 1931, quando o Brasil suspendeu os pagamentos da dívida externa, como resposta ao déficit do balanço de pagamentos. Outro fator que levou à moratória, foi a desvalorização de 55% do mil-réis no período 1930-31, tornando mais complicada a rolagem da dívida externa (em face do aumento da carga dos serviços da dívida). Esse controle cambial permaneceu essencialmente inalterado até o final do governo provisório (1934), na visão de Marcelo de Paiva Abreu.¹¹

A política econômica adotada a partir da Revolução de 30 não é ortodoxa, embora muitos críticos assim a considerem. A ortodoxia econômica está associada às práticas liberais e ao arrocho fiscal e monetário. Analisando a política econômica dos anos 30 de forma imparcial (pois muitas vezes o fervor político é sinônimo de interpretações errôneas e distorcidas da realidade), percebe-se que há elementos heterodoxos e diferenças substanciais em relação à dos anos da República Velha.

Vários argumentos e dados podem ser usados como comprovação. Primeiramente, podemos mencionar o controle das importações realizado na época. Depois, há a destruição dos estoques como solução para o desequilíbrio entre oferta e demanda pelo café. Outro ponto é o déficit público acima de 12% do PIB entre 31 e 33 e o fato de que a partir desse ano, os déficits fiscais passam a ser planejados

¹⁰ Opiniões baseadas no livro “A Ordem do Progresso”.

¹¹ Autor do capítulo 3 de “A Ordem do Progresso”.

com o intuito de fazer crescer o PIB. A crescente industrialização do país e a centralização administrativa também são irrefutáveis e merecerão uma atenção especial mais a frente.

Talvez a dimensão das mudanças não seja bem mensurada por defensores fervorosos do getulismo, porém as teses que buscam diminuir os méritos da modernização econômica e política caem em descrédito por insuficiência de argumentos e por aparente tendenciosidade.

De acordo com o brasilianista Thomas Skidmore¹², a Revolução de 30 foi um acontecimento diferente de outras lutas anteriores pelo poder, por ter colocado fim à estrutura republicana criada em 1890 (descentralização política, eleições fraudulentas, política do “café-com-leite”) e pela revisão no sistema político e econômico do Brasil.

Para uma compreensão maior dos efeitos dessa guinada política na economia, é útil mencionar as visões existentes no seio da coalizão revolucionária a respeito dos rumos que o país deveria adotar a partir da posse de Vargas¹³.

Os constitucionalistas, representados basicamente pelo Partido Democrático de São Paulo, desejavam implantar os ideais liberais clássicos (liberdades civis, democracia representativa), segundo Thomas Skidmore. Essa posição era dominante na classe média urbana, ainda pequena, mas crescente.

Havia a posição nacionalista semi-autoritária dos tenentes e de outros grupos, que ansiavam por soluções de ordem não-democráticas, com a finalidade de modificar radicalmente as estruturas sociais e econômicas do Brasil. Não acreditavam que a democracia pudesse conduzir a resultados satisfatórios, uma vez que as máquinas estaduais estavam a serviço dos políticos tradicionais. Embora não formulassem detalhadamente planos para o Brasil, sua visão macropolítica (na essência) não parece equivocada, em meu ponto de vista, pensando no contexto de então. Como realizar eleições, se os resultados eram manipulados? Como industrializar o país se os maiores beneficiários da República Velha eram os cafeicultores? Como estabelecer um projeto nacional de desenvolvimento a longo prazo sem diversificar a economia e sem reformar a administração pública?

¹² Em “Brasil: De Getúlio a Castelo”.

¹³ Idéias extraídas do livro “Brasil: De Getúlio a Castelo”.

Os militares de alta patente também não estavam contentes com os rumos da República Velha, e foram peças fundamentais para o movimento de 30. No entanto, não compartilhavam da concepção radical tenentista.

Finalmente, destaca-se a dissidência política nos Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, que apoiou a solução via armas. Todavia, deve-se frisar que a elite política desses estados e de outros menos expressivos (Paraíba, por exemplo), não ficou com Vargas por motivos ideológicos ou desejo de alterações sociais, e sim por pragmatismo e vingança contra Washington Luís que indicara um paulista (Júlio Prestes) para sua sucessão, rompendo com a política do “café-com-leite” (alternância entre mineiros e paulistas na presidência).

Vargas demonstrou logo de início sua pouca disposição para a retomada das instituições democráticas. Em 11 de novembro de 1930, baixou um decreto abolindo todas as entidades legislativas, até que se estabelecesse uma Assembléia Constituinte. Assim, o governo exercia além do Poder Executivo, o Poder Legislativo. Outra medida centralizadora adotada foi a nomeação de interventores federais nos estados, que detinham amplos poderes a nível estadual. É insofismável o caráter renovador de Vargas no que tange ao problema do federalismo.

Uma medida importante para a classe trabalhadora, que seria um bastião do varguismo posteriormente, foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Na prática, era a introdução de um sistema sindical de natureza corporativista, cabendo ao Estado o papel de regulador das relações entre capital/trabalho. O ministério da Educação e Saúde data dessa época também.

Como o presidente não dava sinais de que promoveria eleições livres no curto prazo, os constitucionalistas do Partido Democrático de São Paulo, desiludidos por não terem sido contemplados, decidiram por romper com o governo e liderar uma revolta armada, buscando apoio inclusive no antigo Partido Republicano Paulista, alijado do poder pelos revolucionários. Era o velho problema do bairrismo. São Paulo não agüentou não ser mais o centro das maquinações políticas. A chamada “Revolução Constitucionalista” foi fragorosamente derrotada em dois meses.

As tensões regionais foram relativamente dissipadas, graças à notória habilidade política do presidente Vargas. Programou as eleições para a Assembléia Constituinte a 3 de maio de 1933 e através do Banco do Brasil,

cobriu os bônus de guerra emitidos por bancos paulistas para alavancar os esforços de guerra.

A constituição de 1934, segundo José Murilo de Carvalho¹⁴, era diferente da de 1891, embora considere-a liberal e federalista. No entanto, esse caráter liberal nem de longe lembra a ortodoxia liberal de 1891. Havia mudanças na ordem social e econômica significativas: estabelecimento de um salário mínimo nacional, limite de oito horas para a jornada de trabalho, criação da Justiça do Trabalho, regulamentação de profissões.

Ainda segundo o mesmo autor, o poder da União aumentou. Prova disso, é o direito de interferir nos estados federados. A própria ação do governo no campo das relações do trabalho e da política social denota esse aumento do poder da União. O número de impostos subiu de 15 em 1891 para 23 em 1934. Outra medida adotada fora pôr sob controle do exército as polícias militares estaduais.

De acordo com essas informações apresentadas por Murilo de Carvalho, não se pode concordar que a constituição de 34 tenha sido “liberal e federalista”. Como liberal, se os impostos aumentaram (inclusive foi criado o imposto sobre a renda) e o governo adotou políticas sociais e trabalhistas? Como federalista, se à União era concedido o direito de intervir nos estados federados e se as polícias estaduais estavam sob o jugo do exército?

A atmosfera política dos anos 30 não era propícia para um regime democrático. No Brasil, seguindo a tendência européia e até mundial, a radicalização foi dominante. Dois grupos de lados opostos surgiram: a ANL e o Integralismo. A Aliança Nacional Libertadora era de extrema-esquerda e pregava medidas como extinção dos latifúndios, moratória da dívida externa e nacionalização de empresas estrangeiras. Seu líder era Luís Carlos Prestes. O Integralismo, por sua vez, era um movimento de inspiração fascista liderado por Plínio Salgado, que se fortaleceu como uma opção ao comunismo e graças à influência dos regimes totalitários espalhados pelo mundo.

O elemento comum presente nos dois movimentos era o desejo do fortalecimento do Estado e a descrença com relação à democracia. Aproveitando-se do clima de incerteza, Vargas manobra para ampliar seus poderes. Assim, conseguiu a aprovação pelo Congresso da Lei de Segurança Nacional e proibiu as atividades da ANL. Mesmo com um poder considerável, o governo federal ainda

buscava uma maior centralização política. Vargas conquistou o apoio dos militares (tido como o ponto de equilíbrio entre os extremistas) e planejou um golpe que lhe daria as condições para governar de forma ditatorial. A descabida Intentona Comunista (1935), o estado de sítio aprovado pelo Congresso submisso, a pressão exercida sobre líderes estaduais, enfim, tudo contribuía para o projeto de autoritarismo idealizado pelo presidente e seguidores.

Finalmente, em novembro de 1937, o golpe que deu origem ao Estado Novo aconteceu, usando como pretexto o Plano Cohen, uma falsificação de documentos que simulava uma conspiração subversiva comunista. As eleições para presidente de 1938 foram suspensas.

A primeira medida econômica de impacto anunciada pelo “novo ditador”, segundo Skidmore, foi a suspensão do pagamento dos juros e amortizações da dívida externa. Essa moratória resultava do desequilíbrio do balanço de pagamentos em anos anteriores, embora o controle sobre as importações fosse constante e severo.

Os partidos políticos foram abolidos em 2 de dezembro de 1937 e o Integralismo esmagado depois de um levante armado. Dessa forma, o projeto de um governo forte, nacionalista, centralizador, promotor do bem-estar social e econômico sob o comando de Vargas e a proteção militar, perdurou até 1945, quando o ditador gaúcho foi derrubado também por forças militares.

A intervenção estatal na economia e a centralização política se acentuam com a proclamação do Estado Novo. A União se sobrepunha aos Estados e municípios. A extinção do imposto interestadual serve como exemplo de que o projeto nacional estava acima dos interesses estaduais e municipais.

Deve-se salientar a criação de inúmeros órgãos federais antes de 1937. Os mais influentes foram o Conselho Nacional do Café, o Departamento Nacional do Café e o Instituto do Açúcar e do Alcool. A política de compras e queima do excedente do café fica sob responsabilidade da União e não mais dos estados. Depois de 1937, segundo Skidmore, vários outros institutos federais foram montados: pinho, mate, sal. Isto é, o governo passou a controlar áreas nas quais não atuava anteriormente. A idéia básica era controlar a produção, os preços, as exportações e importações desses produtos.

¹⁴ “O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica”, de José Murilo de Carvalho.

A força do governo federal também cresceu no âmbito da organização sindical e da legislação previdenciária (até então não unificada). Os sindicatos tinham permissão para atuar, mas sob fiscalização do ministério do Trabalho. Em 1943, foi promulgada a CLT, uma revolução nos direitos trabalhistas (perdura até hoje). Quanto à previdência, não havia uma só, mas dezenas de institutos representando diversas classes de trabalhadores. O Estado ainda era proprietário de indústrias de diversos segmentos (ferrovias, empresas de navegação).

Como conseqüência inevitável do aumento das responsabilidades do governo federal, veio a institucionalização da burocracia, através da criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). Sua função era racionalizar a administração pública, porém também foi usada por Vargas para ampliar o controle da administração federal.

Esse executivo federal fortalecido não teria sido possível sem a exaltação da personalidade do presidente Getúlio Vargas. Para isso, criou-se o DIP, que fazia a propaganda oficial, além de censurar a imprensa contrária ao Estado Novo. Mas, é forçoso reconhecer a habilidade com a qual o presidente contava para se manter no poder de forma ditatorial e, simultaneamente, ser popular.

A partir dos anos 30, a industrialização no Brasil se acelera. Antes, havia um incipiente mercado interno formado pela transição do trabalho escravo para o assalariado e pelo comércio ligado às exportações de café. Luiz Carlos Bresser Pereira¹⁵ enumera alguns fatores que tornaram possível o desenvolvimento industrial na Era Vargas. Além do já citado mercado interno, ele destaca o papel do imigrante por causa de seu maior conhecimento técnico. Convém lembrar que a imigração foi a solução encontrada pelos cafeicultores para a escassez de mão-de-obra resultante da abolição da escravatura. Logo, havia um número considerável de italianos, japoneses, alemães e poloneses (entre outros) no Brasil.

Outros fatores comentados por Bresser são o desenvolvimento da indústria têxtil, ainda no século XIX (curiosamente a primeira indústria de peso da Inglaterra no século XVIII, às vésperas da Revolução Industrial); o surto industrial causado pela figura de Mauá, no meu ponto de vista, um homem de negócios astuto e inovador, que foi incompreendido e boicotado por setores contrários à industrialização (porque à medida que o país abandonasse sua “vocação agrícola”, os

ganhos dos cafeicultores seriam menores); a razoável infra-estrutura do país (ferrovias, portos, usinas hidrelétricas e sistema de comunicações); e a Primeira Guerra Mundial, que possibilitou um surto industrial devido à incapacidade de importar bens e serviços dos países ricos envolvidos nas sangrentas batalhas (uma espécie de processo de substituição de importações por força das circunstâncias!).

Tínhamos condições necessárias para o avanço na industrialização, mas não suficientes. Era uma questão de decisão política. E essa decisão foi tomada pelo novo governo de Vargas, um governo de caráter modernizante e renovador, descompromissado com as oligarquias agrárias e com o modelo econômico da República Velha, e apoiado por setores antagônicos a estas (empresariado nacional, proletariado urbano, militares, classe média emergente) e por dissidências da elite agrária também.

A Grande Depressão levou à queda dos preços do café (como já foi explicado), porém a desvalorização da moeda nacional trouxe dificuldades para a importação de bens e serviços de maneira geral, criando oportunidades de investimentos lucrativos no setor industrial. Outro ponto favorável era a manutenção da demanda interna nos mesmos níveis de antes. Bresser afirma que a desvalorização do cruzeiro encareceu os produtos manufaturados importados em cerca de 50%, uma cifra nada desprezível. Ou seja, o processo de industrialização por substituição de importações estava lançado. A lógica é a seguinte: produzir no Brasil bens e serviços que eram importados, com isso promovendo o crescimento da indústria nacional e aliviando o desequilíbrio no balanço de pagamentos (problema intermitente para um país em desenvolvimento).

Segundo Bresser, essa oportunidade de ouro para a industrialização brasileira foi bem aproveitada. Inicialmente, a capacidade ociosa das indústrias nacionais ajudou, à medida que foi sendo utilizada. Uma medida considerável para o impulso à indústria nacional foi a proibição das importações de maquinarias para as indústrias em estado de superprodução. O objetivo do decreto presidencial era proteger especialmente o setor têxtil. Em pouco tempo, equipamentos usados em indústrias de bens de consumo já eram fabricados no Brasil e esse setor teve um rápido crescimento (alimentos, higiene e limpeza, setor farmacêutico, perfumaria), facilitado também pela pequena necessidade de capital inicial. O impacto sobre a produção industrial logo se fez

¹⁵ Em “Desenvolvimento e Crise no Brasil (1930-1983)”, 14ª edição.

sentir: em 1935, a produção industrial cresceu 27% em relação a 1929; nos anos 30, 12.232 estabelecimentos industriais foram criados, enquanto nos anos 20, apenas 4697.¹⁶

O governo federal estimulava o empresariado nacional a investir através de controles cambiais, cotas de importação, facilidades na obtenção de crédito. Entretanto, o governo federal não agiu apenas como um auxiliar do setor privado, e sim como um verdadeiro “empresário”, atuando diretamente na produção por meio de investimentos públicos em ferrovias, navegação, serviços públicos e indústrias básicas. A intervenção estatal poderia ser através de empresas públicas ou mistas.

A Companhia Siderúrgica Nacional (fundada oficialmente em 1941)¹⁷ era um exemplo de empresa pública, talvez o mais emblemático de todos. Vale lembrar que a usina em Volta Redonda foi construída com capitais privados norte-americanos (Export-Import Bank), após intensas negociações para que o Brasil ficasse ao lado dos Estados Unidos na segunda guerra mundial, uma vez que até então a posição do Brasil a respeito da guerra era neutra ou dúbia. Não cabe aqui analisar se Vargas foi uma “raposa” ou não, nem se a estratégia americana para conquistar apoio internacional para sua causa foi brilhante ou não.

Muitas empresas mistas foram criadas na Era Vargas, principalmente durante o Estado Novo. Algumas nos setores de minérios de ferro, em processamento de álcalis, na produção de motores para caminhões e aviões e no desenvolvimento do Vale do São Francisco.

A segunda guerra mundial causou transtornos ao avanço da industrialização brasileira, porque ainda dependíamos da importação de equipamentos para nossa indústria, já que o Brasil embora tenha ampliado seu parque industrial, não tinha autonomia para se desenvolver sem importar bens de capital (Bresser comenta que as indústrias operavam com a utilização plena de sua capacidade produtiva). O transtorno ocorreu devido à queda na oferta mundial de equipamentos industriais, pois as potências econômicas estavam voltadas para o planejamento econômico com fins bélicos.

É relevante mencionar os acordos comerciais bilaterais que o Brasil fez com EUA e Alemanha nos anos trinta. Em relação aos EUA, o Brasil se comprometeria com concessões tarifárias a produtos como bens de consumo duráveis, enquanto os EUA manteriam as principais exportações brasileiras livres de

¹⁶ Dados do IBGE

¹⁷ Thomas Skidmore em “De Getúlio a Castelo”.

tributos. O acordo com a Alemanha, por sua vez, estabeleceu o comércio de compensação como forma básica para o intercâmbio de mercadorias entre os dois países, isto é, possíveis saldos comerciais resultariam em depósitos inconversíveis em mil réis ou marcos.¹⁸ Porém, o impacto desses acordos para a indústria nacional é discutível, não havendo dados que mostrem seu efeito sobre a produção industrial nacional. Todavia, em termos de volume de comércio exterior, os acordos lograram resultados positivos.

Voltando às conseqüências da segunda guerra mundial, é necessário salientar que após sua eclosão, o Brasil perde mercados de exportação devido à ocupação alemã em quase toda a Europa ocidental e central, acarretando em queda dos saldos comerciais até 1941-42.

A partir de 41, há uma reversão dessa situação desfavorável ao balanço de pagamentos. As exportações brasileiras se elevam como resposta aos acordos de suprimento de materiais estratégicos aos EUA, ao aumento da demanda por produtos brasileiros em áreas tradicionalmente supridas pela Inglaterra e pelos EUA, às importações britânicas de carne e algodão e ao aumento do preço do café no mercado internacional (fruto do Acordo Interamericano).¹⁹ O efeito conjunto do incremento das exportações com a redução das importações (queda na oferta mundial de equipamentos industriais e controle cambial) é uma expansão significativa nos saldos da balança comercial, com impacto favorável no resultado total do balanço de pagamentos.

Marcelo de Paiva Abreu considera o ano de 1942 um ponto de inflexão na economia brasileira. Além do equilíbrio no balanço de pagamentos, nesse ano próspero o nível de crescimento da economia se acentua depois de relativa estagnação. A taxa de crescimento média do PIB entre 1942-45 é da ordem de 6,4% ao ano.

Os fatores que impulsionam a economia a partir de 1942, como destaca o autor no texto, não se resumem à crescente industrialização e nem à elevação das exportações. É preciso não dissociar a aceleração do nível da atividade econômica de políticas fiscal, monetária e creditícia expansionistas.

A política monetária, observa o autor, tornou-se expansionista a partir de 40, gerando também uma externalidade negativa: as pressões inflacionárias (o combate à inflação pelas agências governamentais não era prioridade na

¹⁸ Análise feita com base no texto de Marcelo de Paiva Abreu em “A Ordem do Progresso”.

¹⁹ Do já citado texto de Marcelo de Paiva Abreu.

época). Do ponto de vista fiscal, nota-se um déficit mais elevado em 42 do que antes, indicando a opção de elevar a demanda agregada através do expansionismo fiscal. Em relação ao crédito, os saldos reais de empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado cresceram 20% ao ano a partir de 1942. A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (criada em 1937) tem papel de destaque na oferta de crédito.

Com a proximidade do término da segunda guerra mundial, o apoio externo e interno à ditadura de Getúlio Vargas foi se reduzindo. A pressão para que a democracia fosse restaurada levou à deposição do presidente Getúlio Vargas por militares do alto escalão, muitos dos quais seus aliados em 30 e 37. A razão é simples: como sustentar politicamente uma ditadura no Brasil se o Eixo estava prestes a ser derrotado, e com a colaboração do exército brasileiro (embora ínfima diante da magnitude da guerra)?

CAPÍTULO 3: A EXPERIÊNCIA LIBERAL DE DUTRA E O RETORNO DO TRABALHISMO

3.1 – “Liberalismo” de Dutra

Após a deposição de Vargas, o presidente do Supremo Tribunal Federal José Linhares assumiu a presidência até que as eleições de 2 de dezembro de 1945 apontassem o futuro chefe de Estado.

O general Eurico Gaspar Dutra, do PSD (um partido de centro, bastante heterogêneo em sua ideologia e em seus quadros políticos), e apoiado pelo PTB, o partido que representava a estrutura sindical montada por Vargas, vence as eleições com 55% dos votos, contra 35% do brigadeiro Eduardo Gomes, candidato da UDN (partido anti-getulista por natureza e liberal, representando a centro-direita), e 10% de Iedo Fiúza, o representante do partido comunista. Ao mesmo tempo, foram realizadas eleições para a Assembléia Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição de 46 (substituta da constituição de 37, vigente durante Estado Novo). O PSD conquistou o maior número de cadeiras, seguido pela UDN, PTB E PCB. A democracia estava restaurada no Brasil.²⁰

A Constituição de 46 avançou em questões relacionadas aos direitos civis e políticos, garantindo o crescimento da participação política e a formação de partidos nacionais (já mencionados acima). Em comparação com a Constituição de 37, é possível afirmar que o federalismo foi restaurado no Brasil. Contudo, o poder da União não foi alterado em sua essência, pois continuou a legislar sobre relações de trabalho, previdência, política social, política econômica, relações internacionais e segurança interna (as forças policiais dos estados continuaram sob o controle do exército). A mudança mais significativa em termos administrativos foi a descentralização fiscal, isto é, o repasse de verbas do governo federal para estados e municípios, reduzindo a participação da União no total de impostos²¹. Em suma, a despeito de algumas

²⁰ Thomas Skidmore em “De Getúlio a Castelo”.

²¹ José Murilo de Carvalho, em “O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica”.

modificações na estrutura política e fiscal, o Estado ativo, forte e interventor oriundo da Era Vargas permanece.

O governo Dutra começa em 1946 num contexto de fim da segunda guerra e do estabelecimento do padrão ouro tendo o dólar como moeda internacional de reserva. Essa nova “política cambial mundial” é adotada como solução para a reorganização do sistema capitalista, e foi resultante da conferência de Bretton Woods. No mesmo período em debate, organismos internacionais foram criados com o objetivo de encontrar um ponto de equilíbrio mundial, não apenas na economia, como também no aspecto político. A ONU, o GATT (hoje OMC), o FMI e o BIRD datam da segunda metade dos anos 40.

Sérgio Besserman²² critica com muita propriedade a visão otimista do governo Dutra a respeito da economia mundial. O autor chama de “ilusões liberais” alguns pressupostos ou crenças que determinaram a política econômica da gestão Dutra. Havia a perspectiva por parte do governo brasileiro de que a economia mundial se reorganizaria rapidamente após Bretton Woods e a criação das instituições supranacionais (FMI e BIRD) voltadas para fazer empréstimos financeiros aos países subdesenvolvidos com déficits acentuados nas contas externas. Outra crença era a esperança de uma significativa alta nos preços internacionais do café, já que o preço-teto imposto pelos americanos ao produto foi abolido em meados de 1946. O governo brasileiro acreditava também ser “credor” dos EUA pelo apoio dado na segunda guerra mundial e na idéia de que uma política cambial liberal atrairia investimentos estrangeiros. O último pressuposto a ser destacado é o otimismo com a situação aparentemente confortável das reservas internacionais.

Quanto à política cambial, ficou estabelecida a paridade de Cr\$ 18,5/US\$, a mesma de 1939. Também foi instituído o mercado livre, com a abolição das restrições existentes desde os anos 30²³. Como a inflação acumulada no Brasil entre 39-46 excedeu a inflação acumulada nos EUA, essa taxa de câmbio ficou sobrevalorizada. Que metas o governo pretendia alcançar com a sobrevalorização do câmbio?

A resposta não parece muito difícil, não importando a concordância ou discordância em relação à política cambial adotada. A meta

²² No livro “A Ordem do Progresso”.

²³ Do mesmo livro.

principal era controlar a inflação, um problema que estourou em meados dos anos 40 como resultado dos déficits públicos da Era Vargas (este foi o diagnóstico ortodoxo dos formuladores da política econômica de Dutra). O câmbio sobrevalorizado ajuda a conter a inflação, à medida que aumenta a oferta de produtos importados no país (porque os bens estrangeiros ficam relativamente mais baratos), forçando a indústria nacional a baixar os preços para não perder mercado. A segunda meta seria atender à demanda de bens de capital para reequipamento da indústria brasileira, pois a guerra impossibilitou a importação de bens de capital, e as indústrias operaram com a plena utilização da capacidade produtiva. Logo, a taxa de depreciação do capital foi alta. A terceira meta era a atração de capital estrangeiro por via da liberalização das saídas de capital.

A sobrevalorização cambial agravou o problema déficits comerciais com a área de moeda conversível (particularmente os EUA), que não poderiam ser cobertos pelas reservas internacionais, dada a magnitude do saldo negativo. O desequilíbrio da balança comercial pode ser explicado também pelo término da segunda guerra mundial, que afetou a pauta de exportações do Brasil, uma vez que os tradicionais exportadores voltaram ao mercado, e o Brasil não agüentou a concorrência.

Nessa condições, ficava evidente que a situação não seria revertida sem mudanças na política econômica. O governo, para evitar uma situação de insolvência, decide impor um controle seletivo sobre as importações, algo que fora feito na Era Vargas e abandonado a princípio pelo governo liberal de Dutra. A “ilusão liberal” estava sendo desfeita.

A desvalorização cambial, que aparentemente seria a solução trivial, não resolveria o problema do déficit na área conversível, pois 70% das exportações para a área conversível eram representadas pelo café, supostamente um produto cuja demanda é inelástica. Além dessa questão relevante, havia a preocupação em dominar a inflação, e uma desvalorização tende a comprometer o combate às pressões inflacionárias.

O controle das importações gerou uma externalidade positiva para a economia: fortaleceu o processo de substituição de importações. Essa reserva de mercado expandiu principalmente o setor de bens de consumo duráveis. Segundo Besserman, a intenção do governo ao contingenciar as importações era restabelecer o equilíbrio do balanço de pagamentos e não impulsionar a

industrialização, o que parece razoável, sabendo-se que a ideologia predominante no seio do governo era liberal. Politicamente, o setor que contrabalançava a hegemonia da influência do liberalismo eram as Forças Armadas, sempre atentas às questões nacionalistas (que estão intimamente ligadas com a defesa da intervenção econômica feita pelo Estado).

Na gestão de Dutra, o Estado pouco fez em termos de planejamento para o desenvolvimento econômico a longo prazo, se limitando a uma política “feijão com arroz”, ou seja, administrando o país sem a ambição de realmente transformá-lo. A exceção é o Plano Salte, a única intervenção planejada que merece um destaque especial.

O Plano Salte foi uma tentativa de coordenação dos gastos públicos que priorizava setores carentes de nosso país: saúde, alimentação, transportes e energia. Era um plano setorial, não abrangendo metas para variáveis macroeconômicas. Previa investimentos públicos para 1949-1953. No entanto, o plano não foi acompanhado de uma definição consistente das formas de financiamento, e embora tenha sido aprovado no Congresso (não sem uma certa resistência) em 1950, acabou oficialmente abandonado pelo Executivo em 1951, denotando a ineficiência do governo Dutra em elaborar projetos nacionais de longo prazo para o Brasil e confirmando a descrença de membros do governo federal na capacidade intervencionista do Estado para organizar racionalmente o sistema econômico.

Em escala regional, pode-se mencionar a Comissão do Vale do São Francisco e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que foram criadas em 1948, para desenvolver os vales dos rios São Francisco e Amazonas.

Um acontecimento que deve ser relatado no período em análise, é o relatório da Comissão Técnica Mista Brasil-EUA, ou Missão Abbink, concluído em 1948. O relatório refletia pontos-de-vista liberais. Defendia o estímulo ao capital estrangeiro, o aumento da produtividade, a reestruturação do mercado interno brasileiro e medidas ortodoxas para combater a inflação. Apesar de seu caráter liberal, a versão final do documento não desmentia a necessidade urgente da ação estatal nas áreas de energia e transporte, visto que seriam pontos de estrangulamento da economia, ou seja, impediriam em um futuro próximo o país de crescer. Vale dizer que esses dois setores eram parte do abandonado Plano Salte.

Quanto à atração de capitais, o Brasil viu em 49/50 uma tendência à saída de capitais líquidos. Besserman enumera algumas causas. Os EUA tinham como objetivo eliminar as restrições ao comércio internacional, porém os controles sobre os fluxos financeiros internacionais continuavam vigorando, criando um problema de liquidez no mundo. Segundo, a taxa de câmbio sobrevalorizada aumentava a incerteza no mercado, porque acreditava-se que poderia haver uma desvalorização a qualquer momento, ou no começo do próximo governo, seguindo a tendência de várias moedas fortes que se desvalorizaram no final da década de 40, inclusive a libra esterlina. Por último, deve-se frisar que o relaxamento das restrições à saída de divisas do Brasil (derivado dessa visão liberal) combinado com o aumento do investimento direto ocorrido na segunda metade da década de 40 (as remessas de lucro também aumentam), conduziu a um movimento de saída líquida de capitais. Outra “ilusão liberal” se desfez: a de que o Brasil por ser “credor” dos EUA na segunda guerra mundial, receberia financiamentos nos moldes do Plano Marshall.

Em termos de política econômica interna, o governo Dutra é até o ano de 1949 ortodoxo, como bem define o autor Sérgio Besserman. Basta para isso perceber que a inflação é identificada como o maior problema da economia brasileira e é diagnosticada como sendo uma inflação de demanda. Então, a solução seria uma política fiscal austera para diminuir os déficits dos anos anteriores e uma política monetária restritiva.

Em 1946 (primeiro ano do governo Dutra), Gastão Vidigal, o então ministro da Fazenda, não consegue controlar o déficit fiscal devido ao aumento dos salários do funcionalismo público. Correa e Castro assume no lugar de Gastão Vidigal e promove um corte de gastos brutal, além de uma política de redução das emissões de moeda. Como consequência, atinge-se um pequeno superávit no Orçamento da União e a inflação cai para 9% em 1947. Mas, comprovando a tese de que na economia dificilmente todas as variáveis macroeconômicas têm resultados positivos simultaneamente, a taxa de crescimento do PIB se reduz para apenas 2,4% (o que não era nada na época, considerando a taxa de crescimento populacional e a média de crescimento do PIB na época). Em 1948, o resultado fiscal é equivalente, porém o PIB cresce 9,7%, como resultado do relativo afrouxamento da política monetária e da base baixíssima do ano anterior. A inflação cai mais ainda, ficando em 5,9%.

Com a substituição de Correa e Castro por Guilherme da Silveira (ministro até o final da gestão Dutra em janeiro de 1951), dá-se um giro de 180° nos rumos da política econômica brasileira. Entre 1949/50, o déficit da União é altíssimo, agravado pelo desequilíbrio orçamentário dos Estados também. Curiosamente, a inflação cresceu para apenas 8,1% e 9,2% respectivamente. De acordo com o pensamento ortodoxo, uma política tal qual a empreendida por Guilherme da Silveira não deveria levar a uma inflação muito maior? É conveniente recordar que a inflação em 1947 (ano de austeridade fiscal) fica em 9%.

Sérgio Besserman aponta três motivações para essa guinada na política econômica (desfazendo assim, mais uma “ilusão liberal”), a qual me referi acima. A primeira motivação é a proximidade das eleições presidenciais, que provoca um apelo para o aumento de gastos (a fase “go” da conhecida política do “stop-and-go”). A segunda motivação seria o reconhecimento da importância do crédito para uma indústria com capacidade clara de expansão. A última motivação é a compreensão de que um movimento de capitais privados mais intenso no mundo só seria possível no futuro, devido aos desajustes da economia mundial.

Dutra deixa o governo em 1951, com uma herança de retomada do crescimento econômico, déficits orçamentários, inflação relativamente estável e de “ilusões liberais” desfeitas.

3.2 – A Volta de Getúlio Vargas

Após sua deposição em 1945, Getúlio Vargas recolheu-se a sua cidade natal São Borja, no Rio Grande do Sul. Nesse ínterim entre sua deposição e sua vitória eleitoral em 1950, Vargas nunca se afastou de fato da vida política, tendo sido eleito senador por mais de um Estado (uma anomalia da Constituição de 1946) ainda em 1945. No Senado, teve atuação discreta, procurando adotar uma postura conciliatória, uma estratégia para se viabilizar candidato num sistema democrático e para preparar uma aliança entre o PSD e o PTB, partido pelo qual lutou durante os anos em que ficou fora do poder. Como líder do PTB, enunciava sua filosofia política: o trabalhismo. Era uma adaptação da filosofia social do Estado Novo à democracia. Conjugava medidas de bem-estar social, com atividade política sindical e nacionalismo econômico.

A 3 de outubro de 1950, acontecem as eleições presidenciais. Getúlio Vargas é eleito presidente pela coligação PSP-PTB, sendo o PSP, um partido inteiramente dominado por Ademar de Barros, uma máquina eleitoral em São Paulo, por onde se elegeu governador. O PSD lançou candidato próprio (Cristiano Machado), mas alas do partido acabaram dando apoio tácito a Vargas. A UDN perdeu pela segunda vez consecutiva com Eduardo Gomes.

Segundo Besserman, o projeto do governo Vargas era bem definido e estruturava-se basicamente em duas fases: a primeira fase consistiria em um projeto de saneamento financeiro. A segunda fase seria a do desenvolvimentismo, ou seja, de acelerar a industrialização do país mediante financiamentos externos e investimentos estatais em infra-estrutura e no setor de bens de capital.

O ministro da Fazenda Horácio Lafer, Oswaldo Aranha e Vargas denominaram o projeto de “Campos Sales/Oswaldo Aranha”, numa alusão ao início da República, aonde o governo Sales se caracterizou pela austeridade, enquanto o governo Rodrigues Alves foi “desenvolvimentista”.

Os integrantes do governo contavam para a segunda fase do projeto nacional, com investimentos externos do Eximbank e Banco Mundial. Acreditavam na disposição do governo norte-americano liderado por Truman de financiar projetos de infra-estrutura em países do Terceiro Mundo. E para elaborar tais projetos foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU).

Inicialmente, o novo governo encontrou em matéria de relações com o exterior um quadro favorável. Além da perspectiva de boa relação com os norte-americanos, o preço do café parecia com tendência de alta.

Optou-se por uma taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada. O controle das importações, segundo Besserman, foi afrouxado durante alguns meses em virtude do temor de desabastecimento por causa da Guerra da Coréia e por perspectivas favoráveis no que tange às exportações. O autor também considera o fator inflação, mas, não parece pertinente, uma vez que a política cambial por si só, funcionava como uma barreira à elevação dos preços.

Não é surpreendente que essa política cambial tenha levado à redução das reservas cambiais em moedas conversíveis. As reservas em dólar caíram de US\$ 162 milhões (março de 1951) para US\$ 43 milhões (julho de 1951),

forçando a adoção de um controle novamente severo de licenciamento das importações. Em 1951, a balança comercial registrou um pequeno superávit de US\$ 68 milhões.

Já em 52, apesar das restrições feitas às importações, o valor das mesmas permaneceu inalterado (US\$ 1.703 milhões), por causa de um gasto adicional de compra de trigo dos EUA para substituir o trigo argentino (seca na Argentina reduziu a oferta do produto). Em contrapartida, a receita das exportações caiu em 20% em comparação com 1951. Além da queda resultante da sobrevalorização cambial, Besserman aponta para o problema da crise mundial da indústria têxtil, que paralisou as vendas do algodão (segundo produto em nossa pauta de exportação) e da incerteza do mercado com a manutenção da paridade cambial, levando exportadores a reterem estoques. O resultado óbvio das quedas nas exportações e da manutenção das importações em níveis de 1951, foi um déficit na balança comercial da ordem de US\$ 286 milhões, de esgotamento das reservas internacionais em moedas conversíveis e do acúmulo de atrasados comerciais. Então, a crise cambial se instalou, prejudicando a fase “Sales” do governo Vargas.

No plano interno, a fase “Sales”, a de saneamento das contas públicas, dependia de políticas contracionistas. Entretanto, obstáculos provenientes do exercício da política, dificultaram o cumprimento da tarefa de Horácio Lafer. Primeiramente, cumprindo um acordo político com Ademar de Barros, Vargas nomeou Ricardo Jafet para a presidência do Banco do Brasil, um defensor da expansão do crédito.²⁴ Em segundo lugar, não foi possível aprovar aumento de impostos no Congresso Nacional nem alterar o sistema tributário existente (problema intermitente em diversas fases de nossa história!). Ainda havia o problema de frustrar as demandas sociais por aumento de gastos do serviço público.

Mesmo com os obstáculos mencionados, Horácio Lafer conseguiu um resultado louvável para o ano fiscal de 1951: um superávit global da União e dos estados. Este foi obtido não somente pelo corte dos gastos, como também pela eficiência do sistema arrecadador e do crescimento da economia. Para o ano de 1952, o bom resultado foi mantido. A política monetária seguiu a linha ortodoxa, em direção similar à política fiscal.

²⁴ É importante frisar que durante todo o período analisado pela monografia, parte das atribuições sobre política monetária que hoje cabem ao Banco Central, cabiam ao Banco do Brasil.

A política creditícia, no entanto, andou na contramão da ortodoxia preconizada por Horácio Lafer. Sendo conduzida pelo Banco do Brasil, ela foi claramente expansionista. Ricardo Jafet, presidente do BB, não corroborava da visão de que o Brasil naquele instante precisava adotar uma política restritiva. Evidentemente, ele também defendia interesses industriais ligados ao seu mentor político Ademar de Barros.

O desempenho da economia em termos de crescimento foi positivo em 51/52. O PIB real cresceu 4,9% em 51 e 7,3% em 52. Essa diferença entre os dois anos pode ser explicada pelo desempenho da atividade agrícola, que ficou estagnada em 1951, devido à estagnação do café e à impossibilidade de exportar algodão por causa da já citada crise mundial da indústria têxtil. A produção industrial ficou prejudicada no biênio 51/52 pela malsucedida liberalização das importações realizada no início do governo Vargas. A inflação medida pela variação dos preços ao consumidor no Rio de Janeiro revela tendência crescente: 12,1%, em 1951 e 17,3% em 1952. Pode ser um indício dos danos causados pelo descompasso entre a política do ministério da Fazenda e a do Banco do Brasil.

Em 1953, tornou-se patente que a idéia de dividir o governo em duas fases, havia malogrado. A crise cambial e a ameaça de descontrole inflacionário abalaram o projeto “Sales/Alves”. Além disso, com a vitória dos republicanos nos EUA, as relações entre os dois países pioram, inviabilizando os possíveis empréstimos norte-americanos. Os conflitos entre o governo brasileiro e o Banco Mundial também são relevantes. Eles são basicamente resultantes do colapso cambial brasileiro e do desejo do Banco Mundial de tutelar a política econômica brasileira. Assim, o governo Vargas é obrigado a abandonar seus propósitos iniciais e seguir em direção a outro caminho.

A política cambial foi alterada em 1953, com a adoção das taxas múltiplas de câmbio, que significava na prática uma desvalorização disfarçada para produtos não-tradicionais (“gravosos”) e um controle mais rígido sobre as importações. Ainda em 1953, um fato muito importante é a demissão de Ricardo Jafet da presidência do Banco do Brasil, resolvendo o impasse existente entre o BB e o ministério da Fazenda.

Infelizmente, as exportações de “gravosos” não tiveram o resultado previsto, e como o volume de exportação de café caiu 11% em relação a 1952, o total exportado caiu bastante comparando-se ao ano de 1952.

O desgaste do governo perante a sociedade aumenta, e uma reforma ministerial é elaborada por Vargas com o objetivo de reverter o quadro negativo. Vargas demite vários ministros, entre os quais Horácio Lafer. Oswaldo Aranha assume a pasta da Fazenda. Exemplos do desgaste de Vargas: greve de 300 mil operários em São Paulo e a vitória de Jânio Quadros para prefeito da mesma cidade.

Oswaldo Aranha segue a linha ortodoxa de Lafer, porém busca um novo ajuste cambial (Instrução 70 da Sumoc). O monopólio cambial do Banco do Brasil foi restabelecido e o controle quantitativo das importações foi substituído por um regime de leilões de câmbio em bolsa de fundos públicos do país, em que as importações eram divididas em cinco categorias, de acordo com o critério de maior ou menor essencialidade.²⁵ Para Besserman, a Instrução 70 da Sumoc produziu resultados significativos na recuperação das exportações.

Apesar das intenções do ministro Aranha, a tendência de equilíbrio fiscal em 1953 inverteu-se. O Brasil passou de dois anos com superávit (51 e 52) para um ano de déficit da União em torno de Cr\$ 2,9 bilhões, enquanto o déficit dos Estados e municípios atingiu Cr\$ 5,4 bilhões, tendo contribuído de forma vital para esse resultado negativo o estado de São Paulo. A explicação para a virada no resultado fiscal reside no aumento das despesas do governo em obras públicas, no abono concedido ao funcionalismo público, nos gastos relacionados às eleições municipais e na seca que atingiu fortemente o nordeste. Além desses fatores, outro de igual relevância, como afirma o autor Sérgio Besserman, é a crise energética, que obrigou o governo federal a realizar investimentos nessa área, pois o crescimento industrial estaria comprometido futuramente sem tais investimentos.

Analisando as variáveis macroeconômicas em 1953, percebe-se um quadro desfavorável. A inflação medida pelo IGP-DI saltou de cerca de 12% para 20,8%. Não é surpreendente se levarmos em conta a elevação do déficit público e a “desvalorização implícita” produzida pela instrução 70 da Sumoc. A taxa de crescimento do PIB ficou aquém do esperado: 2,5%. A causa para o fraco desempenho do PIB pode ser atribuída aos setores de agricultura e serviços, uma vez que a indústria operou em alta de 9,3%.

Em 1954, as dificuldades políticas para a estabilização monetária se agravaram com o aumento de 100% do salário mínimo e os

problemas com o café. A explicação para esse abono salarial de tal proporção é puramente política, não havendo racionalidade econômica em tal medida. Vargas, com sua popularidade em baixa e atacado ferozmente pela oposição, anunciou o aumento salarial no dia 1º de maio (proposto pelo então ministro do Trabalho João Goulart), como forma de recuperar seu prestígio junto aos trabalhadores. Já o problema citado do café, decorre da retração das exportações do produto. Houve uma violenta queda no Brasil, e com isso a oferta se reduziu e o preço internacional do café se elevou. No entanto, o que era benéfico no passado, tornou-se prejudicial em 1954. O ponto-chave é que o Brasil não era mais um monopolista no mercado de café, sofrendo concorrência de outros países. Paralelamente, uma campanha nos EUA de boicote e contra a especulação sobre o preço do produto desencorajou o consumo local. Assim, a retração das exportações de café se tornou um fato consumado e o programa de estabilização preconizado pelo ministro da Fazenda comprometido.

Um legado positivo inegável do segundo governo Vargas foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Petrobrás. O primeiro, que depois viria a ganhar um “S”, surgiu em 1952 a partir do reconhecimento da fragilidade dos mercados de capitais privados no Brasil e do desejo do Estado de fornecer financiamentos de longo prazo a baixo custo, afim de promover o desenvolvimento industrial. Fábio Giambiagi²⁶ afirma que a CMBEU já tinha reconhecido a necessidade de um banco governamental para dar conta de projetos de modernização da infra-estrutura e fomento das indústrias pesadas.

A Petrobrás foi criada em 1953 como uma empresa mista (a maioria das ações, no entanto, ficava em mãos do governo) com o objetivo de reduzir a vulnerabilidade do país aos choques externos e de fortalecer a soberania do país. A criação da empresa pode ser encarada como um marco na consolidação do sistema produtivo estatal. Segundo Thomas Skidmore²⁷, a campanha para a criação da empresa monopolista na perfuração de petróleo, foi alvo de acalorados debates entre os defensores da “emancipação” do Brasil e os céticos liberais. Com o desenrolar da campanha “o petróleo é nosso”, e o apoio da maior parte da sociedade a uma solução nacionalista para a questão do petróleo, até os antigetulistas acabaram sendo favoráveis à intervenção estatal no setor. A lógica da criação da Petrobrás se inseria no contexto do

²⁵Texto de Sérgio Besserman no livro “A Ordem do Progresso”.

²⁶Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além no livro “Finanças Públicas”.

processo de substituição de importações. A idéia era substituir o petróleo importado a preços altos (que agravava o déficit no balanço de pagamentos) por um petróleo a ser perfurado no Brasil.

Politicamente, o ano de 1954 é um dos mais conturbados da história do Brasil. O isolamento do presidente Getúlio Vargas é notório. Certamente o problema foi que sua vitória eleitoral foi cercada de expectativas generalizadas por parte da sociedade, haja visto que obteve quase a maioria absoluta de votos e saía do “exílio” diretamente para o maior cargo público do país. Suas características pessoais (espírito de liderança, personalismo) aliadas a um discurso nacionalista suscitavam amor e ódio, sentimentos geradores de tensão política. Pouco a pouco, Vargas foi perdendo apoio entre segmentos importantes da sociedade. A classe média urbana, por exemplo, era suscetível ao aumento dos preços e às denúncias de corrupção feitas pela oposição (principalmente a UDN). Os industriais demandavam sempre uma política creditícia expansionista, além de criticarem as mudanças cambiais (algo insolúvel, pois quando a taxa está sobrevalorizada, reclamam das dificuldades para exportar e quando está subvalorizada, criticam o efeito sobre os custos de produção!). O estopim das desavenças entre o governo e os industriais foi a fixação do novo salário mínimo em 1954.

Enfim, são várias as causas do desgaste político de Vargas em seu segundo mandato (que fogem de minha análise). O conflito com a oposição se torna cada vez mais violento, acontece o atentado da rua Toneleros (contra Carlos Lacerda, um de seus principais adversários), há denúncias de corrupção, ameaça de golpe. O cenário, lamentavelmente, termina de forma trágica com o suicídio do presidente em agosto. Fato político marcante para futuras batalhas eleitorais e para nossa história.

CAPÍTULO 4: OS ANOS PRÓSPEROS DE JK E O PLANO DE METAS

4.1 – Hiato de poder

²⁷ Thomas Skidmore no livro “De Getúlio a Castelo”.

Com o suicídio do presidente Vargas em 1954, seu vice Café Filho assume a presidência e nomeia um ministério tanto conservador quanto heterogêneo. Para a pasta da Fazenda, o escolhido fora Eugênio Gudin, um professor universitário extremamente ortodoxo e prestigiado junto à comunidade financeira internacional. Seu diagnóstico para a inflação no Brasil, era o de sempre: o elevado déficit público e a expansão creditícia.

Como se sabe, a crise cambial em 1954 se agravou e a primeira medida de Gudin foi tentar um empréstimo junto ao governo americano e ao Banco Mundial. Nessa empreitada, o ministro não foi bem-sucedido, apesar de gozar de prestígio internacional. Conseguiu apenas US\$ 80 milhões em créditos novos e a renovação de outros US\$ 80 milhões contraídos por Aranha.²⁸ Restava ao ministro tentar empréstimos junto a bancos privados e assim foi feito. Um consórcio liderado pelo Chase Manhattan e pelo Citybank levantou US\$ 200 milhões a serem pagos em cinco anos à taxa de 2,5% ao ano. Como garantia, o Brasil oferecia suas reservas em ouro avaliadas em US\$ 300 milhões. Talvez não houvesse outra saída, mas foi uma iniciativa arriscada.

Demosthenes considera que a iniciativa frustrada de Gudin de obter empréstimos do governo norte-americano e de instituições oficiais não é um demérito do ministro, e sim consequência de uma orientação da política externa americana, que durante a gestão republicana de Eisenhower, não priorizava a América Latina.

Para aliviar o déficit no balanço de pagamentos, Gudin decidiu facilitar a entrada de capital estrangeiro no país e, para isso, foi instituída a Instrução 113 da Sumoc, em janeiro de 1955. Basicamente, a vantagem para o investidor externo seria importar equipamentos sem cobertura cambial.

No tocante à estabilização, pode-se afirmar que a sintonia entre o ministro da Fazenda, o superintendente da Sumoc (Gouvêa de Bulhões) e o presidente do Banco do Brasil (Clemente Mariani) era total, o que é vantajoso para o país, porque elimina o problema da falta de credibilidade na política econômica, sinalizando claramente para os agentes econômicos os rumos a serem adotados.

²⁸ Baseado no texto de Demosthenes Madureira de Pinho Neto no livro “A Ordem do Progresso”.

Ainda em 1954, Gudin anunciou sua disposição de fazer uma política fiscal austera combinada com uma contração monetária e creditícia. As medidas de impacto foram a elevação da taxa de redesconto das duplicatas de 6% para 8% e das promissórias de 6% para 10%. Ademais, o governo aumentou o compulsório sobre os depósitos à vista de 4% para 14% e de 3% para 7% sobre os depósitos a prazo superiores a 90 dias.²⁹ A novidade era o recolhimento dos compulsórios à caixa Sumoc, ao invés de ser à caixa do Banco do Brasil. A idéia era coibir a expansão creditícia dos bancos comerciais. Também foram estabelecidos limites para as operações de empréstimos do Banco do Brasil, o maior foco de expansão do crédito.

Quanto à política fiscal, houve um corte violento dos investimentos públicos. A elevação da carga tributária pretendida, não saiu devido à oposição no Congresso. O governo então se beneficiou de um “instrumento não-liberal” para maximizar sua receita: a apropriação da receita não-orçamentária, decorrente da conta de ágios e bonificações.

A política monetária de Gudin gerou uma crise de liquidez na economia. Segundo Demosthenes, dois bancos paulistas foram liquidados e houve um princípio de corrida bancária. Para o setor produtivo, o contracionismo creditício teve conseqüências graves como o aumento do número de falências e concordatas, além de queda na formação bruta de capital fixo.

A administração Gudin foi interrompida por negociações políticas envolvendo a sucessão presidencial. Café Filho, o Presidente na ocasião, fez um acordo com Jânio Quadros e nomeou seus indicados para a presidência do Banco do Brasil e ministério de Viação e Obras Públicas, culminando com o pedido de demissão de Eugênio Gudin.

Em substituição a Gudin, foi nomeado José Maria Whitaker, um banqueiro paulista, ex-ministro de Vargas no governo provisório e fortemente ligado ao setor cafeeiro, descontente com a administração anterior. Whitaker enfrentou a crise bancária, fomentada pela ausência de liquidez, revogando decretos de Gudin (as instruções 106 e 108 da Sumoc) e restabelecendo a taxa de redesconto e o volume de depósito compulsório que vigorava antes. Com isso, houve uma reversão total da estabilização de Gudin.

²⁹ Segundo Demosthenes Madureira no livro “A Ordem do Progresso”.

O novo ministro não parecia se preocupar muito com a inflação, dando prioridade à liquidez das atividades produtivas, agindo como um seguidor da real bills doctrine, segundo a qual as emissões destinadas aos setores produtivos não eram inflacionárias, ao contrário das emissões destinadas a financiar o déficit público.

Whitaker, com a ajuda de Roberto Campos e Bernstein, diretor do FMI, tentou fazer uma reforma cambial que pretendia unificar as taxas de câmbio por meio de um regime flutuante das mesmas e desvalorizar a taxa. O cerne desse pensamento era considerar que não interessava mais ao Brasil manter o preço internacional do café alto, pois a concorrência aumentara, e o Brasil vinha perdendo participação no mercado mundial do produto. No entanto, a reforma cambial encontrou resistência no interior do próprio governo, porque seria uma mudança brusca numa hora imprópria (um governo de transição e perto de seu final). Depois de consultar os principais candidatos a Presidente, Café Filho decidiu enviar o projeto ao Congresso, que o rejeitou. Whitaker demite-se em protesto e Mário Câmara assume a pasta restando poucos meses para o fim do mandato de Café Filho.

Politicamente, o período que se sucede à morte de Vargas e antecede a posse de Juscelino Kubitschek é instável. Havia eleições marcadas para outubro de 55, onde seria eleito o novo presidente. No entanto, forças anti-getulistas defendiam o adiamento das eleições, pois consideravam que o Brasil não tinha uma democracia sólida o suficiente para realizar eleições realmente livres depois do suicídio de Vargas. Na verdade, havia um temor generalizado dos anti-getulistas em sofrer mais uma derrota eleitoral.

O vencedor das eleições de 3 de outubro de 1955, foi Juscelino Kubitschek pela chapa PSD-PTB, que também elegeu Goulart para vice. A vitória, contudo, foi apertada. JK obteve 36% dos votos, contra 30% de Juarez Távora, da UDN e 26% de Ademar de Barros.³⁰Imediatamente após a vitória legítima de Juscelino, surgiu um movimento liderado por membros da UDN e por militares anti-getulistas contra a posse do presidente eleito por sufrágio universal. Os argumentos eram de que a vitória não fora obtida por maioria absoluta, ou que JK e Jango haviam sido eleitos por uma massa de ignorantes, que eram apoiados por comunistas. Ou seja, havia uma clara tentativa de golpe de uma minoria insatisfeita e amargurada com sua derrota eleitoral.

Café Filho sofreu um ataque cardiovascular em 3 de novembro de 1955 e Carlos Luz, presidente da Câmara, tomou posse, sendo um político a favor do golpe. Então, o ministro da Guerra Henrique Lott depõe Carlos Luz (“golpe preventivo”) e garante a posse de Juscelino Kubitschek. Não é propósito desse estudo tratar dos pormenores que envolveram a política do ano de 1955, até porque alguns episódios (Tamandaré, por exemplo) beiram o ridículo, estão mais para “comédia pastelão” do que para uma disputa política séria e civilizada.

4.2- O Otimismo dos Anos JK

O governo Juscelino se caracterizou pelo desenvolvimentismo, isto é, políticas públicas que visavam prioritariamente ao crescimento econômico do país. Destaca-se em especial o Plano de Metas, um conjunto de investimentos bem planejados pelo governo brasileiro (falarei dele no item 3.3).

A política cambial em sua essência não sofreu modificações significativas até 1957.³¹ Nesse ano, no entanto, as cinco categorias existentes para as importações foram reduzidas para duas, a geral e a especial. Através da categoria geral eram importadas matérias-primas, equipamentos e bens genéricos que não contassem com suficiente suprimento interno. Pela categoria especial eram importados os bens de consumo restrito e os bens cujo suprimento fosse satisfatório pelo mercado interno. O regime de leilões fora mantido, sendo que a categoria geral recebia a maior parcela de cambiais. Havia ainda uma terceira categoria, que diferia das duas por não estar sujeita à leilão, a categoria preferencial, que tinha por finalidade a importação de bens com tratamento privilegiado: papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimentos prioritários. Para a exportação, as quatro categorias existentes, se mantiveram.³²

A idéia fundamental da reforma cambial era mudar o foco do processo de substituições dos bens de consumo para os bens de capital, e para tal fim, alguns bens de capital foram incluídos na categoria especial, encarecendo o preço das importações. O dado impressionante é o crescimento de 26,4% ao ano desse

³⁰ Segundo Thomas Skidmore em “De Getúlio a Castelo”.

³¹ Texto “Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961”, de Luiz Orenstein e Antônio Claudio Sochaczewsky no livro “A Ordem do Progresso”.

³² Idem.

setor entre 1955 e 1960, mostrando o acerto da estratégia adotada. Por outro lado, os autores apontam uma distorção da reforma cambial, que foi o fato da taxa de câmbio nominal ter ficado em Cr\$ 100,00/US\$ de 1959 a 1961, enquanto os preços cresciam cerca de 80% no mesmo período, provocando uma valorização real da moeda nacional e problemas mais adiante no balanço de pagamentos.

A política econômica do governo JK era subordinada ao Plano de Metas. Talvez o ponto mais importante a ser mencionado seja a tentativa de conter a taxa de inflação em 1958, quando esta subiu para 24,3% (contra 7,0% em 1957). O então ministro da Fazenda Lucas Lopes encaminha ao Congresso o Programa de Estabilização Monetária (PEM), que visava justamente ao controle da inflação e também ao reequilíbrio no balanço de pagamentos (a média dos déficits no BP entre 1957-61 ficou em US\$ 176 milhões).³³ Além da política cambial, outra fonte de desequilíbrio do balanço de pagamentos foi a queda dos preços internacionais do café. O produto também foi responsável por parte da inflação à medida que as compras dos estoques fizeram o déficit público crescer. Quanto ao PEM, as orientações básicas eram: um rigoroso controle dos empréstimos do Banco do Brasil e da expansão da moeda; correção do desequilíbrio financeiro do setor público; política de ajustes nas tarifas públicas condizentes com a estabilização de preços; correção do desequilíbrio externo via redução da demanda por bens importados e política cambial realista.

Assim que divulgado, o PEM foi alvo de ataques de políticos e sofreu desgaste perante à sociedade. Parece claro que, numa época em que o clima de otimismo era predominante (as palavras crescimento e desenvolvimento na ordem do dia, com a criação de Brasília, a crescente industrialização), não haveria espaço para o contracionismo fiscal e monetário. Controlar os créditos do Banco do Brasil seria impraticável, já que os prefeitos e governadores também ansiavam participar da prosperidade nacional, os cafeicultores ficaram receosos de que as restrições afetariam as compras de café pelo governo e os industriais faziam “lobby” por créditos. Para corrigir o desequilíbrio das contas públicas tinha o problema da rejeição do Congresso ao aumento da carga tributária e a impossibilidade de reduzir o déficit apenas cortando gastos do custeio, porque corte nos investimentos não seria aceito. Enfim, o momento não era propício para a estabilização sugerida por Lucas Lopes. O próprio JK não se entusiasmou

³³ Os dados macroeconômicos do capítulo estão no livro “A Ordem do Progresso”.

com o PEM, pois temia que este afetasse o Plano de Metas, seu maior objetivo. A inflação nunca foi o centro das preocupações do presidente.

Por outro lado havia a pressão do FMI por um ajuste mais rigoroso do que o proposto por Lucas Lopes, e o presidente, acabou optando pela demissão de Lucas Lopes e pelo rompimento com o FMI, continuando com o Plano de Metas. JK endossava a visão estruturalista de que os países subdesenvolvidos necessitavam de pesados investimentos do setor público em industrialização às custas de uma inevitável inflação e de um déficit mais elevado. Mas, é inegável que a despeito das posições de JK acerca da melhor alternativa para o desenvolvimento brasileiro, o rompimento com o FMI teve um cálculo político que levava em consideração a popularidade e o valor simbólico da medida.

Na política, os tempos de JK não foram calmos (houve dois levantes de setores minoritários das Forças Armadas e ataques violentos de opositores), entretanto a habilidade e serenidade com que ele conduzia a nação, tornaram possível governar democraticamente durante os cinco anos de seu mandato. No “front” externo, não houve grandes alterações, apenas é útil mencionar que seu governo propôs um ambicioso programa (Operação Pan-Americana) de desenvolvimento econômico multilateral no qual os americanos apoiariam medidas como acordos de preços de produtos primários e empréstimos a longo prazo para a América Latina. Inicialmente, esse programa não foi bem recebido nos EUA. Somente depois o governo norte-americano esboçou um plano conhecido como Aliança para o Progresso, um programa também multilateral, mas não tão ambicioso como o proposto pelo governo brasileiro.

Outro ponto digno de nota no governo JK, foi a criação da Sudene, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, órgão que tinha como finalidade promover o desenvolvimento do nordeste, reduzindo as desigualdades regionais do Brasil. Seu idealizador foi Celso Furtado, um economista desenvolvimentista e estudioso do federalismo brasileiro.

4.3 – O Plano de Metas

Celso Lafer sugere que para se analisar melhor o processo de planejamento, ele deve ser dividido em três fases: a decisão de planejar, o

plano em si e a implementação do plano.³⁴O autor, brilhantemente, observa que a decisão de planejar e a implementação do plano são fenômenos políticos, pois a primeira se trata de alocar recursos e implicitamente valores, enquanto a segunda é uma tentativa de aferir se tais recursos foram alocados eficientemente. Já a fase do plano em si pode ser examinada sob um ponto de vista técnico, à luz de critérios econômicos.

Tendo sido tomada por JK a decisão política de planejar a economia nacional, a fase seguinte é a de elaboração de um plano para aumentar o nível de vida da população. Para isso, o governo convocou uma equipe de técnicos, chefiada por Lucas Lopes, um homem que já tinha em seu currículo a experiência da Comissão Mista Brasil-EUA e de ter sido assessor econômico de Vargas.

Depois de estudos e conceitos elaborados pela equipe encarregada do projeto, cinco pontos se tornaram essenciais no Plano de Metas (assim denominado): energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Os três primeiros eram considerados pontos de estrangulamento, ou seja, a oferta era insuficiente para atender a demanda, e o Brasil para expandir a economia necessitava urgentemente aumentar essa oferta. A educação era o ponto de partida para uma mão-de-obra qualificada no futuro (continua sendo hoje e em qualquer época) e as indústrias de base eram o ponto de partida para a expansão industrial. Exemplificando, a indústria automobilística gera externalidades positivas para a economia, à medida que fábricas de auto-peças, de vidros, de pneus e outras vão sendo construídas. A meta síntese do plano, a construção da nova capital Brasília era justificada pelo conceito de ponto de germinação, partindo do pressuposto de que a oferta de infra-estrutura provocaria atividades produtivas, isto é, Brasília seria o ponto de partida para o desenvolvimento do interior brasileiro e da integração nacional.

Procurarei resumir agora as metas mais importantes do plano em análise:³⁵

I. O setor de energia, que correspondia a 43,4% do investimento inicialmente planejado, tinha como metas: A) elevar a capacidade instalada da energia elétrica de 3.500.000 kw em 1956 para 5.000.000 kw em 1960, e 9.000.000 kw em 1965. No final de 1960, a capacidade instalada de energia elétrica era de 4.770.000 kw e em fins de 1961, a capacidade atingia 5.205.000 kw. O resultado

³⁴ Texto de Celso Lafer no livro “Planejamento no Brasil”, de Betty Mindlin Lafer.

³⁵ Os dados disponíveis para as metas e os resultados foram extraídos do mesmo livro.

claramente é bom. B) havia a intenção de formar pessoal especializado para executar um programa nacional de energia nuclear e planejar instalações de usinas termelétricas, além de fabricação nacional de combustível nuclear. Os principais objetivos foram alcançados, porque inaugurou-se o reator de pesquisas do Instituto de Energia Atômica da USP, bolsas de estudo foram concedidas e o Conselho Nacional de Energia Nuclear estocou material atômico produzido pela Orquima no Brasil. C) a meta inicial era elevar a produção de carvão mineral para 2.500.000 t em 1960. A produção acabou ficando em 2.199.000 t no mesmo ano. Resultado inferior, contudo, compensado pelo emprego do combustível diesel na rede ferroviária que fez decrescer o consumo de carvão. D) a meta inicial para a produção de petróleo era de 90.000 barris diários em 1960 (como éramos modestos!). Alcançamos 75.500 barris diários em 1960 e 95.400 barris diários em 1961. Pode-se considerar o resultado satisfatório. E) petróleo (refinação) – a meta inicial era de 175.000 barris diários em 1960. No mesmo ano, alcançaram-se 218.000 barris diários, superando a meta inicial.

II. O setor de transportes, que abrangia 29,6% do investimento inicialmente planejado, subdividia-se em sete metas: A) para as ferrovias, a meta central era o reaparelhamento. A meta mais relevante (em minha visão) diz respeito ao reaparelhamento da via permanente, com a aquisição de 791.600 t de trilhos e acessórios e substituição de dormentes. Foram adquiridos 613.259 t de trilhos e a substituição de dormentes ficou acima do esperado (afirmação de Celso Lafer). Ainda em ferrovias, havia uma meta de adquirir 9 locomotivas elétricas e 403 locomotivas diesel. Em 1960, foram adquiridas as nove locomotivas elétricas e 380 locomotivas a diesel. B) em termos de construção de ferrovias, o resultado fica aquém da meta estabelecida: 826,5 km concluídas contra 1500 km previstos. Entretanto, deve-se frisar que o volume da carga transportada entre 1955-60 cresceu 21,7% e o número de passageiros aumentou 19%. C) a meta era pavimentar 3.000 km inicialmente e o governo pavimentou 6.202 km. O resultado foi genial, porque duplicou a quilometragem de estradas federais pavimentadas. D) a previsão inicial era de construir 10.000 km de rodovias e foram construídos 14.790 km. E) os itens de reaparelhamento e equipamento de dragagem foram cumpridos integralmente, enquanto as obras portuárias não foram totalmente cumpridas. Não há informações precisas sobre dados. F) previsão: incorporação de 30.000 dwt de navios de longo curso, 330.000 dwt de navios petroleiros e 200.000 dwt de navios de cabotagem. Meta alcançada: 65.000 dwt de navios de longo curso, 300.000 dwt de petroleiros e 190.000 de cabotagem.

G) quanto aos transportes aeroviários, as metas eram: compra de aviões, reequipamento do material de vôo, implantação de uma infra-estrutura de vôo adequada, estabelecimento de indústria aeronáutica. Lafer afirma que houve acréscimo de 13 unidades à frota aérea e melhoria nos serviços de infra-estrutura (também há insuficiência de dados, problema histórico da estatística brasileira!).

III. O setor de alimentações, representando apenas 3,2% do investimento planejado, visava ao fortalecimento da infra-estrutura agrícola, e tinha como metas principais: A) trigo: a meta era de 1.500.000 t em 1960. No entanto, a produção ficou apenas em 370.000 t, portanto um resultado desastroso. B) armazéns e silos: a meta inicial era uma rede com capacidade estática de 530.000 t. Alcançaram-se 569.233 t de capacidade estática, acima do esperado. C) quanto à mecanização da agricultura, o objetivo inicial era ampliar o número de tratores para 72.000. Em 1960, estimou-se a existência de 77.362 tratores. D) no que concerne aos fertilizantes, as metas para o consumo eram 40.000 t de nitrogênio, 120.000 t de anidrido fosfórico, 60.000 t de óxido de potássio e a produção de adubos químicos básicos em 120.000 t. Resultados obtidos: 40.200 t de nitrogênio, 102.000 t de anidrido fosfórico, 65.000 t de óxido de potássio e 290.000 t para a produção de adubos químicos básicos.

IV. O setor de indústrias de base, que absorvia 20,4% dos investimentos, era crucial para acelerar e diversificar a industrialização brasileira. Segundo Lafer, o objetivo de diversificar a produção industrial foi alcançado (maior ênfase ao setor de bens de produção), assim como o do crescimento industrial (96%, entre 55-60). Eis algumas metas para a indústria básica: A) siderurgia: meta inicial era elevar a capacidade de aciaria do parque siderúrgico a cerca de 2.300.000 t de aço bruto em lingotes, em 1960. Chegou perto disso, pois nesse ano, a produção atingiu 2.279.000 t de lingotes. B) alumínio: meta de aumentar a capacidade nacional de produção de alumínio para 25.000 t em 1960. Não atingiu a meta, porque a produção em 1960 foi de 16.573 t. C) Com relação aos metais não-ferrosos houve expansão significativa. Em 1955, as produções em t de chumbo, cobre, estanho e níquel eram de 4.027, 399, 1.203 e 39, respectivamente. Já no ano 1960, as produções eram de 9.976, 1.212, 2.330 e 95, respectivamente. D) a meta era elevar o potencial da produção de cimento para 5.000.000 t ao ano em 1960. Alcançaram-se 4.369.250 t, perto da meta. E) as metas para celulose e papel foram cumpridas: a produção de celulose ficou em cerca de 200.000 t (igual à previsão) e a de papel ficou em 505.089 t de papel, contra uma previsão de 450.000 t. F) a meta para

exportação de minérios de ferro foi superestimada: 8.000.000 t e por isso não foi cumprida, todavia a exportação em 1960 foi de 5.000.000 t, quase o dobro da produção em 1955 de 2.565.000 t. G) indústria automobilística: como observamos na tabela, os resultados obtidos pelo governo estiveram próximos do planejado.

Veículos	Metas	Resultados
Caminhões e Ônibus	170.800	154.700
Jipes	66.800	61.300
Utilitários	52.600	53.200
Automóveis	58.000	52.000

H) a meta inicial era simplesmente a implantação da indústria naval, o que foi obtido com sucesso. Em 1960, os projetos aprovados até então, totalizavam uma capacidade de 158.000 dwt/ano. I) Com relação à indústria mecânica e de material elétrico pesado, metas quantitativas não foram fixadas, o que se buscava era uma rápida expansão de ambos setores, e os resultados confirmam o sucesso da empreitada: a indústria de material elétrico pesado cresceu 200% entre 1955-60, enquanto a indústria mecânica cresceu 100% no mesmo período.

V- O setor de educação, que correspondia a 3,4% do total dos investimentos previstos no Plano de Metas, abrangia apenas uma meta: A) formação de pessoal técnico: idéia de intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento. O governo aumentou, progressivamente, as verbas orçamentárias consignadas ao MEC para esse fim e subsidiou os trabalhos do Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico.³⁶

Finalmente, Brasília, a meta-síntese, construída para integrar o Brasil e desenvolver a região do centro-oeste, merece algumas observações. Segundo Lafer, estima-se que as despesas com a construção da cidade tenham sido da ordem de 250 bilhões a 300 bilhões de cruzeiros (a preços de 1961), o equivalente a 2,3% do PNB. A cidade foi construída em tempo recorde e é um modelo de arquitetura e urbanismo. Sempre é um ponto de discórdia a mudança de nossa capital. Para os críticos mais contundentes, ela serviu a interesses particulares e foi uma manobra para evitar pressões sociais explosivas. Não nego que, a capital sendo em Brasília, há uma tendência a

isolar o político da cobrança rígida da população (aliás, hoje já não importa tanto a distância geográfica, uma vez que as comunicações estão avançadas) e que sua construção acarretou em maior despesa governamental. No entanto, Brasília foi um marco de esperança para o Brasil e realmente contribuiu para a integração nacional e para o desenvolvimento econômico de áreas longínquas do nosso território.

CAPÍTULO 5: A RENÚNCIA INEXPLICÁVEL, O PLANO TRIENAL E A QUEDA DE JANGO

5.1 – “Um Blefe”

Jânio Quadros, então governador de São Paulo, é escolhido candidato pela UDN, sedenta por uma vitória presidencial, mesmo que alcançada através de um político descompromissado com os ideais do partido, um populista e o típico “anti-político”. A coligação PSD-PTB é retomada sob a candidatura de Henrique Lott, autor do “golpe preventivo” que garantira a posse de JK em 1956, mas inexpressivo do ponto de vista eleitoral. E novamente Ademar de Barros é candidato por seu partido PSP. O vencedor é Jânio Quadros, com 48% dos votos, ficando Lott em segundo, com 28% e Ademar de Barros, com 23%.

O sistema eleitoral brasileiro em 1960 estabelecia também eleições diretas para vice-presidente, um fator de instabilidade política, caso o vice eleito não fosse do grupo político do presidente. E nessas eleições, o vice eleito foi João Goulart, político de esquerda, pertencente ao PTB, detestado por militares e udenistas.

³⁶ É conveniente reforçar que todas as metas citadas, assim como os resultados e os dados saíram do texto “O Planejamento no Brasil – Observações Sobre o Plano de Metas (1956-61)” no livro “Planejamento no Brasil”, de Betty Mindlin Lafer.

Jânio Quadros assume a presidência em janeiro de 1961 e denuncia dificuldades herdadas do governo JK: indisciplina fiscal, aceleração da inflação e deterioração do balanço de pagamentos. Sua visão sobre economia era claramente ortodoxa. Seu ministro da Fazenda era um membro da UDN, Clemente Mariani, que já fora presidente do Banco do Brasil quando Gudin era o ministro da Fazenda.

Em março de 1961, o governo implementa uma reforma cambial que tinha como meta a desvalorização do cruzeiro em 100% e a unificação cambial (Instrução 204 da Sumoc). Pode-se entender a desvalorização da moeda nacional como forma de reequilibrar o balanço de pagamentos, mas o outro objetivo perseguido (a desinflação) por Clemente Mariani não combina com uma moeda relativamente fraca em relação ao dólar. Um exemplo disso é a duplicação dos preços do pão e da gasolina. Em 1961, o governo tentou renegociar a dívida externa com os credores norte-americanos e europeus. Sem dúvida, houve sucesso na empreitada, até porque a política de estabilização prometida pelo governo brasileiro, contava com o aval do FMI. O Brasil obteve novos empréstimos e conseguiu reescalonar a dívida externa que venceria entre 1961 e 1965. Os pagamentos do principal foram remanejados para depois de 1966. Em contrapartida, a razão dívida externa/exportações cresceu para 2,37 em 1961, contra 1,67 em 1960.³⁷ É preciso lembrar que o sucesso das negociações da dívida externa deveu-se em parte a disposição do governo Kennedy em ajudar o Brasil, considerado vital para a estabilidade da América Latina. Economicamente, não há muito a acrescentar, além dos tópicos já explicitados, exceto que o governo Jânio se caracterizou por total falta de planejamento de longo prazo, se restringindo a ações de curto prazo, como as de combate à inflação (de duvidosa eficácia) e a renegociação da dívida externa.

Jânio Quadros promoveu uma “política externa independente”, na verdade, heterodoxa e quixotesca. Ao mesmo tempo que buscava a assistência financeira de Washington, o presidente condenava o boicote americano a Cuba com veemência, tentava se aproximar do bloco comunista (no auge da guerra fria), chegando a condecorar Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul. Internamente, se caracterizava por seu descompromisso com as relações institucionais, não sendo na realidade sustentado por nenhum partido político e não dialogando com o Congresso nacional. Ainda se preocupava com questões insignificantes, como a proibição do lança-

perfume no carnaval. E a prometida cruzada para expurgar a corrupção ficou só na promessa. Enfim, Jânio Quadros ficou desacreditado perante os políticos, os militares e à opinião pública em geral. Em 25 de agosto, ele renunciou inexplicavelmente. A partir daí, a situação política brasileira começa a ferver.

5.2 - Parlamentarismo como Solução

À renúncia de Jânio, seguiu-se um impasse sobre a sucessão presidencial. Alguns militares e civis (anticomunistas, udenistas) desejavam impedir a posse de João Goulart, o sucessor legítimo por ter sido eleito vice-presidente. Imediatamente, grupos pró-Jango agiram para não permitir seu afastamento (destacam-se Brizola e militares “legalistas”). A solução encontrada e sugerida por membros do Congresso como forma de conciliação foi a adoção do parlamentarismo.

Então, no dia 7 de setembro de 1961, João Goulart assume a presidência com poderes limitados, mas de certa forma revivendo a disputa política de 1954 entre getulistas e antigetulistas, uma vez que Jango era o “herdeiro” político de Vargas, pois havia sido seu ministro do Trabalho e era o maior nome do PTB em 1961.

Tancredo Neves (PSD), ex-ministro da Justiça de Vargas, foi o primeiro-ministro aprovado pelo Congresso Nacional um dia após a posse de Goulart na presidência. Moreira Salles foi escolhido ministro da Fazenda em meio à turbulência para apaziguar os ânimos exaltados. O programa de governo apresentado por Tancredo Neves era extremamente genérico.³⁸ Ao mesmo tempo que pregava um crescimento econômico de 7,5% ao ano, desejava alcançar razoável estabilidade dos preços. Pretendia minorar os desequilíbrios regionais e sociais, criar projetos de saneamento e habitação e, simultaneamente, cortar gastos públicos no custeio e manter a oferta de moeda real constante. Ou seja, o programa apresentado pelo primeiro gabinete não era aplicável, era um retrato da improvisação característica de um período turbulento da vida pública nacional.

O ano de 1961 apresentou crescimento de 8,6% do PIB em relação a 1960 e taxa de inflação em torno de 30%, não muito diferente da taxa verificada no último ano de governo JK. O balanço de pagamentos ficou positivo como

³⁷ Análise do período baseada no texto de Marcelo de Paiva Abreu no livro “A Ordem do Progresso”.

³⁸ Informações colhidas em “A Ordem do Progresso”.

resposta à renegociação da dívida e do aumento das exportações em função da desvalorização do cruzeiro (medidas tomadas no governo Jânio). O dado negativo é a queda na taxa de formação bruta de capital fixo: 13,1% do PIB, o menor valor desde 1949.

Segundo Marcelo de Paiva Abreu, o ano de 1962 marca o descontrole da economia pelo governo federal. A taxa de expansão monetária aumenta, assim como o déficit público, pressionado por despesas enormes com empresas estatais do setor de transportes (Rede Ferroviária Federal, Lóide Brasileiro). O ministério de Tancredo Neves, então, sofre um desgaste que culmina com a renúncia coletiva do gabinete. O desgaste não se deveu apenas ao desequilíbrio das contas públicas, mas também por desavenças com Jango quanto à data do plebiscito que decidiria sobre o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) e por conta da acalorada discussão acerca da reforma agrária (Jango se comprometeu a mudar o princípio constitucional que determinava que a indenização de terras desapropriadas aos fazendeiros fosse feita em dinheiro).

Jango indica San tiago Dantas para o lugar de Tancredo, porém a escolha é rejeitada pelo Congresso, principalmente pela reação a sua atuação como ministro das Relações Exteriores. Aqui vale abrir um parêntese para comentar um pouco a política externa brasileira no governo Jango. Esta continuou e até acentuou sua “independência”, que começou ainda com Jânio. O Brasil reatou relações diplomáticas com a União Soviética em 61. O ponto mais importante da política externa de Dantas, no entanto, foi o confronto com os Estados Unidos.. Além da reaproximação com a URSS, contribuíram para a deterioração das relações com os EUA, a legislação sobre as remessas de lucros de capital estrangeiro, a desapropriação da ITT (Companhia Telefônica Nacional) feita por Leonel Brizola no Rio Grande do Sul, o cancelamento das concessões de lavra de minério de ferro da Hanna Corporation, o apoio brasileiro a Cuba e a fracassada viagem de Goulart aos EUA em 62. Com a recusa de Jango em aceitar o nome de Auro de Moura de Andrade (proposto pelo Senado), o Congresso acabou aprovando Brochado da Rocha (PSD) para primeiro- ministro.

Brochado da Rocha, segundo Marcelo de Paiva Abreu, pretendia estabilizar a inflação em 60% em 1962 e reduzi-la para 30% em 1963. Seu programa apresentado no Congresso era extenso e genérico, como fora o de Tancredo Neves. Em ambos, percebe-se ao invés de um planejamento concreto, uma carta de intenções, sem delinear políticas públicas para a obtenção de resultados desejáveis e sem

muito menos estabelecer formas de financiamento necessárias para tais fins. O cerne da proposta de Brochado era obter licença do Congresso para legislar sobre diversos temas como promulgação da lei tributária, reforma agrária e exploração de recursos minerais. Como o Congresso recusou-se a delegar poderes especiais, Brochado da Rocha renunciou em setembro de 1962. O último primeiro-ministro foi Hermes Lima, que foi colocado para fazer a transição até o plebiscito marcado para 1963. Segundo o autor, ele tentou um plano de controle da inflação, que logo ficou comprometido pela concessão do 13º salário aos trabalhadores.

Em 1962, mesmo com todos os problemas políticos, a taxa de crescimento do PIB ainda foi alta (6,6%), embora menor do que a de 1961 (8,6%). No entanto, a taxa de inflação apresentou uma alta brutal, atingindo cerca de 50% pelo índice de custo de vida do Rio de Janeiro. Ao contrário de 1961, o balanço de pagamentos em 62 se deteriorou por causa da queda das exportações, apesar da taxa de câmbio real ter se mantido constante (a desvalorização nominal compensou a alta da inflação).

Em janeiro de 1963, Jango consegue uma expressiva vitória eleitoral, porque a população em massa vota a favor do presidencialismo. É preciso, entretanto, esclarecer que o povo votou em seu sistema preferido, repudiando o remendo parlamentarista, logo os votos não eram para Jango somente, embora este ficasse fortalecido pelo resultado das urnas. Assim, João Goulart se credenciava para assumir uma posição política mais firme e para se comprometer com projetos econômicos definidos.

5.3- O Plano Trienal

O Plano Trienal foi sem dúvida o acontecimento de maior relevo em matéria de planejamento desde o Plano de Metas no governo de JK³⁹. Foi elaborado em seis meses por uma equipe liderada por Celso Furtado, um economista ligado às idéias do estruturalismo da CEPAL. O Plano Trienal ficou pronto no final de 1962 e foi aplicado com a retomada do presidencialismo em janeiro de 1963. Celso Furtado era o ministro do Planejamento (encarregado de coordenar o programa) enquanto San Tiago Dantas era o ministro da Fazenda.

³⁹ A análise do Plano Trienal é baseada no texto de Roberto B. M. Macedo no livro “Planejamento no Brasil”, de Betty Mindlin Lafer.

Em resumo, a situação econômica do Brasil na época da elaboração do Plano Trienal era delicada. Como foi dito, a inflação chegara a cerca de 50% em 1962 e apresentava tendência crescente. A taxa de crescimento do PIB em 1963 foi de 6,6%, um número ainda alto, mas abaixo da média dos anos JK e de 1961. O balanço de pagamentos continuava a ser um problema crônico no Brasil e a dívida externa era elevada na década de 60. Politicamente, vivia-se em estado de ebulição, devido ao quadro político já comentado. E as pressões sociais (como em todas as épocas) eram grandes, com o agravante da intensificação do movimento sindical e das reivindicações salariais, além do despertar do conflito agrário.

Sucintamente, o Plano Trienal tinha como objetivos: o crescimento econômico em torno de 7% ao ano; uma desinflação gradual; correções na distribuição de renda; redução das disparidades regionais; realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa.

Segundo Macedo, o Plano assinala que o comportamento do setor externo já não era mais o principal fator condicionante do crescimento da atividade econômica -- o que parece correto, à medida que a industrialização foi avançando e o país deixando de ser agrário exportador --, porém não exagera a ponto de considerar o país auto-suficiente. Por isso, há intenção pelos formuladores do plano de aprimorar e aprofundar o processo de substituição de importações principalmente no setor de bens de capital, a mesma idéia da política industrial dos tempos de JK.

Nesse aspecto, o autor critica o diagnóstico do Plano Trienal. Segundo Roberto Macedo, havia sinais de que o modelo de substituição de importações estava saturado, logo a estratégia para o desenvolvimento econômico teria de ser revista. Insistir em substituir importações de forma pouco criteriosa, conduziria à perda de eficiência econômica, um problema não identificado por Celso Furtado. Mas, é preciso considerar também que, o Plano foi concebido durante o ano de 1962, quando ainda não se tinha conhecimento total de que a economia estava desacelerando (há defasagens na divulgação das variáveis macroeconômicas).

Quanto à inflação, o diagnóstico residia em duas áreas: setor externo e setor público. No setor externo, a pressão inflacionária era associada ao fato da incapacidade da oferta global suprir a demanda por importações. O autor

concorda com o raciocínio, mas considera que ignoraram a questão da pressão exercida pelas compras cambiais à oferta monetária. Com relação ao setor público, o diagnóstico é ortodoxo (embora feito por Furtado, ligado ao pensamento da CEPAL), a inflação é alimentada pelo persistente déficit do governo. A origem do déficit não era só os investimentos públicos, cabendo a queda da receita com ágios e bonificações provenientes das taxas múltiplas de câmbio um papel de destaque (a reforma cambial de 61 unificou as taxas de câmbio). O ator menciona que o diagnóstico do Plano Trienal em relação à inflação não levou em conta a questão salarial, já que as reivindicações por reposição e os aumentos concedidos no salário mínimo e para o funcionalismo federal eram constantes fontes de pressão inflacionária.

Partindo para as soluções, vemos que o Plano tinha como estratégia para o combate gradual à inflação (não poderia haver desinflação rápida, caso contrário, o crescimento do produto seria afetado): elevação da carga fiscal; redução do gasto público; captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e mobilização de recursos monetários. A estratégia em si não representa muita novidade, tratando-se de uma forma tradicional de tentar debelar o déficit público. A elevação da carga fiscal gera uma externalidade negativa, o desestímulo ao investimento privado, além da dificuldade de ser aprovada no Congresso (nossa história ilustra bem isso!). Com relação ao gasto público, a idéia era reduzir o déficit de concessionárias de serviços públicos no setor de transportes e comunicações, mediante aumento de tarifas, que provocaria inflação no curto prazo, mas evitaria distorções nos preços relativos no longo prazo. Outro ponto que o Plano Trienal atacaria para diminuir o déficit era os subsídios de produtos como trigo e combustíveis, que recebiam tratamento privilegiado. No tocante à captação de recursos no mercado de capitais, a grande dificuldade era o tamanho desse mercado no Brasil. Os títulos existentes não ofereciam atrativo para o investidor. Quanto à mobilização de recursos monetários, havia a limitação dos instrumentos monetários por razões de natureza institucionais (não existia Banco Central, por exemplo).

Comparando os resultados da economia no ano de 1963 com as metas estabelecidas, verifica-se um saldo negativo. A meta para a elevação dos preços em 1963 era de 25% (em 1965, deveria ser de 10%) e o índice geral de preços apresentou alta de 78%. A taxa de crescimento do PIB foi a mais baixa desde que as estimativas passaram a ser feitas pela Fundação Getúlio Vargas, a partir de 1947: apenas 1,6%, enquanto o programado era uma taxa de 7%. O déficit de caixa do Tesouro foi de

500 bilhões de cruzeiros, bem maior que a meta de 300 bilhões. Os meios de pagamento também superaram a expectativa: cresceram 65%, contra uma previsão de 34%.⁴⁰

Segundo Roberto Macedo, o governo no início de 1963 estava empenhado na execução do Plano Trienal, tendo suspenso subsídios ao trigo e petróleo, limitado a expansão creditícia, buscado um empréstimo junto aos EUA (conseguiu apenas US\$ 84 milhões), reajustado a taxa cambial a níveis realistas e feito uma política de contenção salarial (o governo propôs ao Congresso um aumento de apenas 40% ao funcionalismo). No entanto, no segundo semestre de 1964, o governo Jango cedeu às reivindicações e concedeu um aumento de 60% ao funcionalismo público. Ao mesmo tempo, o salário mínimo aumentou 56,25%. A falta de liquidez do setor privado pressionava o crédito bancário. A elevação das tarifas públicas e o câmbio provocavam pressões de custo. Ou seja, o governo não conseguiu controlar a expansão do crédito nem o déficit da caixa do Tesouro, então a expansão monetária tornou a estabilização impossível.

O crescimento econômico de 1963 ficou comprometido pela seca no semi-árido e pelas geadas no Paraná, que prejudicaram a produção agrícola. O racionamento de energia elétrica (talvez resultante também das faltas de chuvas) foi um ponto de estrangulamento também. Outro fator que explica a recessão foi o baixo nível de investimento, uma consequência da instabilidade política e social, da desorganização econômica causada pela inflação e principalmente da contenção de despesas do governo no início de 1963.

Em junho de 63, Jango decidiu fazer uma reforma ministerial e demitiu San Tiago Dantas do ministério da Fazenda e Celso Furtado do ministério do Planejamento, que foi extinto. O novo ministro da Fazenda era Carvalho Pinto. Assim, fracassava o Plano Trienal.

5.4 – A Queda de Jango

A partir do segundo semestre de 63, a crise política toma proporções graves, com a polarização entre esquerda e direita se acentuando, reduzindo o espaço para um diálogo político maduro.

A credibilidade do governo foi diminuindo interna e externamente (o embaixador brasileiro em Washington chegou a renunciar). O

⁴⁰ Os dados estão presentes no livro “Planejamento no Brasil”. Uma observação a ser feita é que em “A Ordem do Progresso”, consta que a taxa de crescimento do PIB em 1963 foi de 0,6%.

descontrole das contas públicas no final de 63 é descomunal, assim como a aceleração inflacionária e a deterioração do balanço de pagamentos.

Em 1964, a polarização é total, com Jango assumindo uma posição de extrema esquerda (contra o capital estrangeiro, a favor de uma reforma agrária radical, apoio a oficiais de baixa patente rebelados), enquanto opositores (Lacerda, militares, imprensa, conservadores, empresariado) pregavam a ruptura democrática, através de um golpe para derrubar Jango e os “subversivos” do poder. O movimento militar que derruba Jango tem início em 31 de março de 1964.

CONCLUSÃO

A história do século XX mostra que a economia baseada nos princípios liberais foi progressivamente perdendo espaço para uma economia mista, em que o Estado tinha um papel fundamental de indutor do crescimento econômico. O acontecimento que marca mundialmente essa mudança na política econômica é a Grande Depressão. Os efeitos da recessão profunda não ficou restrito aos EUA, se espalhando por quase todo mundo capitalista. O Brasil não poderia ser exceção à regra.

Em 1930, ocorre uma revolução que leva Vargas ao poder, e a mudança política é acompanhada por uma virada na política econômica rumo a um processo de industrialização. É importante frisar, no entanto, que o café não deixou

de ser um produto essencial na pauta de exportação brasileira, como atesta a constante preocupação com o preço do produto no mercado internacional por parte de todos os governos do período em estudo (1930-1964).

A Era Vargas é uma fase da vida pública brasileira em que a centralização política foi dominante em contraponto ao federalismo da República Velha. A política cafeeira, que até então era uma questão regional, passa a ser um problema do governo federal, que adota a compra e queima do excedente da produção de café como solução para elevar o preço do produto no exterior. A idéia que norteava essa política cafeeira era baseada na crença de que a demanda pelo produto era inelástica e que o Brasil era monopolista nesse mercado. Não era uma idéia estapafúrdia, mas ao longo do tempo, a concorrência começou a aumentar e o grau de monopólio do Brasil foi alterado.

Destaca-se na Era Vargas, a crescente participação do Estado na economia nacional. O papel do Estado não se limitava a regulador ou incentivador, mas agia como um verdadeiro “empresário”, como no caso da CSN. Muitos órgãos federais foram criados na época, entre eles o Departamento Nacional do Café. A política econômica dos quinze anos, em linhas gerais, tendeu a ser expansionista, de acordo com os objetivos de crescimento industrial. A lógica da industrialização brasileira era produzir internamente o que era produzido no exterior (processo de substituição de importações), aliviando assim, a situação do balanço de pagamentos, um problema intermitente na economia brasileira. O controle de importações e as taxas múltiplas de câmbio foram instrumentos vitais utilizados pelo governo brasileiro para alcançar o objetivo do crescimento industrial e do equilíbrio nas contas externas.

A gestão de Dutra foi caracterizada por uma simpatia visível aos princípios liberais e à ortodoxia. Nota-se no governo Dutra, uma preocupação negligenciada na Era Vargas: a inflação. Entretanto, a política de sobrevalorização adotada levou a um déficit comercial em moeda conversível preocupante, e o governo foi forçado a lançar mão de um expediente heterodoxo que havia abandonado inicialmente: o controle das importações. Esse controle acabou sendo benéfico para a industrialização brasileira à medida que protegeu a incipiente indústria nacional da competição estrangeira. Uma característica desse governo foi a ausência quase total de planejamento econômico de longo prazo. O Plano Salte, que seria uma iniciativa nesse sentido, não saiu do papel.

Há dois pontos de interrogação no governo Dutra que são difíceis de interpretar à luz da teoria macroeconômica simplificada. Em 1948, houve uma combinação de inflação baixa, com crescimento do PIB e equilíbrio das contas públicas. Já em 1949/1950, há um déficit público enorme (houve uma guinada na política econômica de Dutra) e inflação abaixo de dois dígitos. Evidentemente, esses dois casos são insuficientes para se elaborar uma teoria macroeconômica sofisticada, mas servem para mostrar que a economia está longe de ser uma ciência exata, e que a macroeconomia exige análises mais profundas do que o simples dilema entre ortodoxia e heterodoxia ou entre monetarismo e desenvolvimentismo.

O segundo governo Vargas deixou uma herança positiva inegável para o Brasil: a criação da Petrobrás (que pode nos levar à auto-suficiência de petróleo em breve) e do BNDE (fundamental para o fomento das atividades produtivas até hoje). Também deixou um trauma indelével na memória política nacional: o suicídio de Vargas, que foi consequência de seu desgaste político. Aliás, o agravamento da situação política em 1954 ilustra um dilema clássico aparentemente insolúvel: como conciliar as demandas sociais inesgotáveis com a limitação dos recursos disponíveis? A dicotomia entre getulistas e antigetulistas não difere do extremismo verificado em 1964, que acabou por demolir o regime democrático brasileiro, comprovando como as cicatrizes daquele gesto dramático permaneceram. Relevante e digno de nota também, foi o insucesso da política econômica “Sales-Alves”, inviabilizada basicamente pela crise cambial e por pressões inflacionárias.

O ano de 1955 é importante não só em acontecimentos políticos, mas o é igualmente com relação à economia. Há na administração de Gudin um exemplo de experiência ortodoxa e das dificuldades políticas que esta enfrenta quando implementada (o ministro acabou caindo por pressões políticas). Whitaker o substituiu e tenta fazer uma reforma cambial profunda e polêmica (unificação da taxa e desvalorização), mas esbarra em resistências do próprio presidente Café Filho, dos congressistas e dos candidatos à presidência.

Entre 1956-61, o Brasil vive um momento de euforia sob a presidência de Juscelino Kubitschek. Seu governo é a encarnação do desenvolvimentismo, uma visão que pregava o comprometimento do Estado com a industrialização e com a superação do atraso econômico, mas também era leniente com a inflação. Prova disso, foi sua pouca disposição em apoiar o Programa de Estabilização

Monetária de Lucas Lopes. Contudo, o balanço de seu governo é extremamente favorável, tendo consolidado o processo de substituição de importações, promovido um crescimento econômico auspicioso e governado democraticamente numa época de instituições frágeis. O Plano de Metas, seu “carro-chefe”, era uma experiência de planejamento setorial bem elaborada e que produziu resultados concretos (descritos no capítulo 4), principalmente nos setores de energia, transportes e na indústria pesada. A meta-síntese, construção da capital Brasília, foi cumprida dentro do prazo estipulado e serviu como elo de integração territorial. Uma crítica que pode ser feita ao Plano de Metas é a falta de fontes de financiamento adequadas para sua implementação, mas que no meu entendimento, não empana o sucesso do Plano de Metas e da administração JK.

Em 1961, o Brasil tem em Jânio Quadros uma aventura populista que durou alguns meses. Economicamente, destacam-se a reforma cambial, que unificou o câmbio e desvalorizou o cruzeiro em 100%, e a renegociação da dívida externa bem conduzida por Clemente Mariani, ministro da Fazenda de Jânio. Não se tem notícia de que Jânio pretendesse efetuar qualquer programa de planejamento econômico de longo prazo.

A renúncia inexplicável de Jânio mergulha o país num mar de incertezas. Jango assume em um regime parlamentarista, um paliativo encontrado para que o presidente de direito (era vice presidente e fora eleito para tal) assumisse sem despertar temores de “subversão” por parte da direita.

A fase parlamentarista durou cerca de um ano e meio e foi marcada por conturbação política (com a exacerbação da dicotomia entre esquerda e direita), crise na relação com os EUA, despertar do conflito agrário, pressão dos sindicatos por aumentos salariais, sucessão de primeiros-ministros com programas econômicos genéricos e crescimento da inflação (50% em 1962).

O Plano Trienal somente é posto em prática por Celso Furtado (ministro do Planejamento) e San Tiago Dantas (ministro da Fazenda) após o plebiscito que restaurou o presidencialismo e deu a João Goulart legitimidade para tomar uma decisão política de tal dimensão, uma vez que o planejamento econômico depende antes de mais nada de uma decisão política.

As necessidades econômicas e sociais mais urgentes do Brasil em 1962/63 não foram ignoradas pelo Plano Trienal. Havia uma racionalidade econômica evidente, pois as metas estabelecidas para diversas variáveis

macroeconômicas não eram desprovidas de bom senso. Levava-se em conta, por exemplo, a impossibilidade de uma desinflação rápida, pois esta provocaria desaceleração do produto e alta do desemprego. É curioso verificar que o diagnóstico feito por Celso Furtado (um economista ligado ao estruturalismo) e outros da causa da inflação era ortodoxo, identificando prioritariamente a questão do déficit público como causa da elevação dos preços.

Observando-se os resultados das variáveis macroeconômicas de 1963, percebe-se que as metas não foram cumpridas. Embora o Plano Trienal tenha sido abandonado por decisão de João Goulart (concedeu um aumento de 60% para o funcionalismo contra as recomendações dos ministros Furtado e Dantas), que fez uma reforma ministerial e demitiu os dois ministros da área econômica, a inflação no primeiro semestre já superava as metas estabelecidas para o ano todo e a recessão já era evidente, pela queda do investimento privado. Um erro de diagnóstico (analisando anos depois) foi não perceber que o modelo de substituição de importações precisava ser revisto, pois dava sinais de esgotamento, ficando a economia dependente de outro impulso para crescer. Mesmo com seu fracasso, não se pode desconsiderar a importância que o Plano Trienal teve para a formulação de planos subsequentes, seja pela não repetição de erros ou pelo aprimoramento no manuseio de instrumentos da política econômica. A questão não é apenas planejar, é saber como fazer o planejamento, o que priorizar em sua elaboração, como levantar recursos para os objetivos a serem cumpridos, como lidar com as demandas sociais inesgotáveis e com os problemas políticos.

Em 1964, as divergências políticas se acentuam e o radicalismo de setores da esquerda juntamente com a incompatibilidade da direita brasileira de aceitar as regras vigentes da democracia, conduzem a um impasse político que paralisa a economia brasileira e enfraquece o regime democrático, culminando com o golpe de 64, que mergulha o Brasil em uma ditadura militar até 1985.

BIBLIOGRAFIA

Giambiagi, Fabio e Além, Ana Cláudia: “Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil”, editora Campus, 2ª edição, 2000.

Abreu, Marcelo de Paiva (Organizador): “A Ordem do Progresso”, editora Campus, 1990.

Lafer, Betty Mindlin (Organizadora): “Planejamento no Brasil”, editora Perspectiva, 2ª edição, 1973.

Skidmore, Thomas: “Brasil: “De Getúlio a Castelo”, editora Paz e Terra, 10ª edição, 1996.

Pereira, Luiz Carlos Bresser: “Desenvolvimento e Crise no Brasil (1930-1983)”, editora Brasiliense, 14ª edição, 1985.

Bielschowsky, Ricardo: “Pensamento Econômico Brasileiro – O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo”, IPEA/INPES, 1988.

Galbraith, J. K.: “The Great Crash 1929”, Penguin Books, 1961.

Carvalho, José Murilo de: “O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica”.

Furtado, Celso: “Formação Econômica do Brasil”, 6ª edição.

Blanchard, Olivier: “Macroeconomia”, editora Campus, 3ª edição, 1999.

Hobsbawm, Eric: “Era dos Extremos – O Breve Século XX”, editora Companhia das Letras, 2ª edição, 1999.

Stiglitz, Joseph: “Economics of the Public Sector”.

