

POLÍTICA E POLÍTICA ECONÔMICA NA CRISE DO INÍCIO DOS ANOS
SESSENTÁ: O PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO E SOCIAL (1963-1965)

por

Ricardo Virgíllino da Silva

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência
Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da
Universidade Estadual de Campinas

*Este exemplar corresponde à
redação final da dissertação
defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em
09/12/93.*

LA

Dezembro de 1992



AGRADECIMENTOS

Ao Professor Luciano Martins, meu orientador, pelas críticas objetivas e pelas muitas lições que me passou durante minha trajetória no mestrado. Conservo, sobretudo, a primeira dessas lições: a de que nas Ciências Sociais, o mais importante critério de cientificidade é a dúvida permanente.

Às Professoras Argelina Figueiredo (Unicamp) e Lourdes Sola (USP), membros da banca examinadora, pelas valiosas sugestões e críticas.

Aos amigos Benoni Belli, Edilane Bertelli, Marco Acco, Marcos Valente, Renato Campos, Silvio Cário e Valdir Alvim, pela leitura atenta de partes desse trabalho, seguida de discussões e críticas estimulantes.

À Ana que, além de me auxiliar na correção ortográfica, esteve sempre ao meu lado, estimulando-me permanentemente com sua compreensão e carinho.

Ao CNPq, à FAPESP e ao FAEP/FUNCAMP, pelo suporte financeiro durante minha permanência no mestrado.

Para Ana e

para meus pais

ÍNDICE

Introdução.....	1
<u>Capítulo I</u> - Antecedentes de Política Econômica: Do Plano de Desenvolvimento às Políticas de Estabilização.....	9
I.1 - Introdução.....	9
I.2 - O Plano de Metas (1957-1961).....	10
I.3 - O Plano de Estabilização Monetária (1958-1959).....	26
I.4 - Jânio Quadros e a Reforma Cambial.....	33
<u>Capítulo II</u> - Crise Política, Conciliação e Radicalização.....	42
II.1 - Introdução.....	42
II.2 - A Renúncia de Quadros e a Crise da Legalidade.....	44
II.3 - Conciliação e Parlamentarismo.....	53
II.4 - As Crises Parlamentares.....	60
II.5 - Crise Partidária e Conflito de Classes.....	69
<u>Capítulo III</u> - Ideologia e Política do Plano Trienal.....	67
III.1 - Introdução.....	67
III.2 - O Debate sobre a Inflação.....	88
III.2.1 - A Posição Monetarista.....	87
III.2.2 - A Posição Estruturalista.....	94
III.2.3 - Convergências e Divergências.....	102
III.3 - Desenvolvimento e Reformas de Base (nota sobre o pensamento de Celso Furtado).....	105
III.4 - O Plano Trienal.....	123
III.5 - Os Problemas de Integração.....	138
<u>Capítulo IV</u> - A Tentativa de Implementação e as Reações ao Plano Trienal.....	147
IV.1 - Introdução.....	147
IV.2 - A Reforma Político-Administrativa.....	147
IV.3 - A Questão Externa.....	161
IV.4 - As Políticas Restritivas.....	173
IV.5 - Goulart e o Plano Trienal.....	190
Conclusão.....	195
Bibliografia.....	201

"...os problemas de política econômica não devem ser discutidos em função de modelos abstratos preestabelecidos. Política econômica é política, antes de ser economia. E toda política deve partir de uma percepção clara da realidade, das forças profundas que já estão em movimento e que configurarão em boa medida o futuro."

Celso Furtado, *A Pré-Revolução Brasileira*, 1962

INTRODUÇÃO

O objetivo geral desse estudo é a análise da crise do início dos anos sessenta, sob a ótica das relações recíprocas entre os processos econômico e político da crise.

Nosso objeto específico de estudo é, pois, a política econômica do governo Goulart, consubstanciada no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 1965). Centrando a atenção na política econômica, situamo-nos numa posição privilegiada para a percepção das interações entre economia e política no processo da crise. Sobretudo, se levamos em conta que o Plano Trienal foi também uma proposta de superação da crise em sua dimensão global. Foi um plano de governo que propunha direcionar o processo de mudança social pelo qual passava a sociedade brasileira naquele momento.

Elaborado, em fins de 1962, por uma equipe chefiada pelo economista Celso Furtado, o Plano Trienal previa uma solução conjunta para os três grandes problemas daquela conjuntura: a redução da inflação, a manutenção do desenvolvimento econômico e a realização das reformas de base. O fracasso da solução encaminhada pelo Plano conduziu ao crescente isolamento político de Goulart e, daí, à sua deposição.

A crise do início dos anos sessenta é complexa pois apresenta múltiplas dimensões. Ela é, simultaneamente, econômica, política, social e ideológica. Assume, de fato, as características de uma crise global, onde cada uma de suas dimensões potencia e acelera

outras. Por isso é impossível compreendê-la a partir de uma dimensão exclusiva. É verdade que para uma análise concreta é difícil classificar os elementos da crise como pertencentes exclusivamente a uma ou outra de suas dimensões. Todavia, parece útil tentar fazê-lo, preeliminarmente, ao menos como um esforço analítico para a caracterização da crise.

A dimensão econômica da crise manifesta-se fundamentalmente em dois fenômenos: na escalada inflacionária e na queda abrupta do crescimento do produto.

Desde o esgotamento do pacote de investimentos que constituiu o Plano de Metas,¹ a economia brasileira passa a apresentar os referidos sintomas de crise. O Plano de Metas, ao mesmo tempo que contribuiu para acelerar a implantação de uma economia predominantemente urbano-industrial, expandindo o setor de bens de produção, intensificou desequilíbrios econômicos e financeiros que constituíram-se em importantes fatores a agravar o clima de instabilidade posterior à sua implementação. A raiz desses desequilíbrios está na forma de financiamento do Plano. Permanecendo praticamente inalterada a estrutura fiscal durante sua implementação, e sendo os investimentos diretos estrangeiros destinados basicamente ao setor de bens duráveis, o Estado criou um padrão de financiamento para a expansão da indústria de base sustentado pelo endividamento do setor público, via emissão de moeda. A inflação foi, durante o governo de Jucelino, um problema secundário. Teria mesmo, segundo a maior

¹ O Plano de Metas foi implementado durante o governo de Kubitschek, entre 1956 e 1960. Constituiu-se essencialmente num plano de desenvolvimento econômico com ênfase na expansão da indústria pesada.

parte dos economistas da época, uma função de catalizador do crescimento econômico, na medida em que funcionava como um mecanismo de poupança forçada, desviando renda dos setores assalariados para os setores empresariais.

Porém, do último ano do Governo Kubitschek ao primeiro ano do Governo presidencialista de Goulart a inflação salta de 17,3% para 88,4%, ao passo de que a produção industrial declina de 9,6% para 0,2% nos mesmos anos. Estabeleceu-se um consenso entre os técnicos de que havia se esgotado o círculo virtuoso entre inflação e crescimento.

Para agravar ainda mais os problemas internos de instabilidade econômica, ocorre um agravamento do recorrente problema do balanço de pagamentos, principalmente devido à necessidade de importar produtos que exigiam uma maior mobilização de recursos financeiros. E isso numa situação de estagnação de empréstimos estrangeiros.

A dimensão social da crise manifesta-se na intensificação dos conflitos de classes. O início dos anos sessenta marca a emergência de comportamentos políticos com caráter de classe, principalmente entre os trabalhadores.

Um dos fatores de estabilidade do populismo consistia na capacidade do Estado, através do sistema corporativista, de evitar que os interesses dos setores populares se apresentassem como interesses de classe. As demandas desses setores eram mediadas por lideranças imbuídas da ideologia estatal do corporativismo, que viam no Estado o promotor e protetor do bem estar do "povo". A acelerada e desequilibrada urbanização, juntamente com a avalanche de migrações rurais, criou as condições para uma profunda transformação no sistema

de intermediação política entre a estrutura social e o Estado. Surgem lideranças populares mais autônomas em relação ao Estado, veiculando demandas novas e complexas, de difícil atendimento pelo Estado populista.

O exemplo mais característico desse tipo de demanda encontra-se nas mobilizações pela reforma agrária. Em torno desse tema foram travados inúmeros conflitos. A sociedade mobilizou-se de modo que nenhum setor, grupo ou organização ficasse sem tomar posição a respeito da questão agrária. Compreensível, pois estava em pauta o problema do controle do ritmo e do sentido da mudança social. As organizações dos camponeses (sobretudo as Ligas Camponesas) propunham soluções consideradas excessivamente radicais pelo conjunto das classes dominantes. Mesmo soluções mais moderadas como as que tramitavam no Congresso, eram percebidas como ameaçadoras pelos setores conservadores pelo fato de poderem significar a eclosão de um processo de reformas rumo ao socialismo. Devido a essa suposta ameaça, houve uma reação conjunta das classes dominantes à reforma agrária, embora do ponto de vista objetivo estivesse em jogo somente a posição social dos proprietários de terra. Porém, para entender a expressão política dos comportamentos de classe, a dimensão subjetiva (no caso a expectativa do socialismo) joga um papel crucial.

A dimensão ideológica da crise é, em certo sentido, decorrência das circunstâncias mencionadas até aqui. Os resultados do processo de industrialização, levando ao agravamento ao invés da superação dos desequilíbrios sociais e regionais e a necessidade de conter o processo inflacionário conduziram à crise das expectativas desenvolvimentistas.

A convicção de que a industrialização pura e simples pudesse resultar na superação das desigualdades e conduzir o país a uma posição independente é solapada pelos fatos, que tornam-se por demais evidentes. Ao mesmo tempo em que esgotava-se a capacidade persuasiva e mobilizadora do desenvolvimentismo, assistia-se ao processo de diferenciação/radicalização no interior do nacionalismo. Além disso, assumiam relevância política ideologias que punham em cheque as próprias relações de produção capitalistas.

Em contraposição a isso, predominava entre os setores militares a ideologia de segurança nacional, devidamente reformulada para enfatizar o "inimigo interno" - ao invés da guerra externa - como principal ameaça à ordem conservadora. Essa ideologia, articulada à uma ideologia econômica anti-nacionalista desenvolvida entre os círculos técnicos conservadores, constituiu-se no sustentáculo doutrinário do golpe de 1964 e das políticas dos governos militares.

Finalmente, vejamos em que consistia a dimensão propriamente política da crise. De início, ressalte-se que o regime democrático instaurado com a constituição de 1946 mostra-se, no início dos anos sessenta, incapaz de absorver os conflitos e tensões próprios de uma moderna sociedade urbano-industrial.

Num nível mais geral, poderíamos definir a crise política como uma crise do sistema de representação. Isso fica claro na dinâmica do sistema partidário, sobretudo a partir das eleições de 1962. O que se pode observar é que o comportamento dos parlamentares não se prende a diretrizes partidárias. As coalisões supra-partidárias, como a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN) e a Aliança Democrática Parlamentar (ADP), além das inúmeras cisões

internas aos partidos, refletem bem o fato de que os partidos formais não mais correspondem aos partidos reais. Com a intensificação do processo de fragmentação e polarização do sistema partidário, tornam-se praticamente nulas as possibilidades de soluções negociadas no Congresso.

A crise política manifesta-se também no âmbito do Executivo. Neste caso como uma crise de paralisia decisória. Não havendo sustentação disciplinada para o Governo no Congresso, as grandes decisões que a conjuntura impunha não podiam processar-se. Paulatinamente, o Governo Goulart viu exaurirem-se seus recursos de poder, caindo em total isolamento e perdendo assim a própria capacidade de governar.

Feitas essas observações gerais sobre as diferentes dimensões da crise dos anos sessenta, vale repetir que no processo real essas dimensões estão fundidas, tornando-se aspectos nem sempre distinguíveis de uma única crise. Questões econômicas e sociais politizam-se, questões políticas interferem no curso da economia, etc.. É difícil afirmar, por exemplo, que a questão da inflação, no período considerado, seja propriamente uma questão econômica, tamanha foi sua capacidade de mobilizar atores políticos e sociais. O que nos interessa, justamente, é compreender a crise em sua globalidade.

Mas por que analisar a crise dos anos sessenta do ângulo do planejamento econômico? No nosso entender porque o Plano Trienal condensa, seja no discurso expresso no documento (metas e medidas) ou no seu processo de implementação, os elementos da crise esboçados acima. E isso porque o Plano Trienal pretende ser o instrumento de uma estratégia política de conciliação de classes para a superação da

crise. Procurando conciliar interesses e valores profundamente conflitantes, o Plano parece ter sido antes uma expressão dos conflitos que caracterizam a crise, que uma solução positiva para superá-la.

Este trabalho contém quatro capítulos e uma conclusão final, além desta introdução. No primeiro capítulo, procuramos abordar a evolução das políticas econômicas anteriores ao Plano Trienal. Partindo da análise do Plano de Metas (o ambicioso plano de desenvolvimento de Kubitschek), procuraremos apontar as consequências advindas de sua implementação, no que se relaciona à mudança na hierarquia das prioridades da política econômica. Focalizaremos a dimensão econômica da crise, tentando revelar a nova realidade econômico-financeira que se apresenta aos formuladores e gestores da política econômica, desde o final dos anos cinquenta, quando o objetivo de estabilizar a economia passa a predominar sobre o objetivo de manutenção do crescimento econômico.

No segundo capítulo, deslocaremos o foco de nossa análise para as dimensões política e social da crise dos anos sessenta. Examinaremos a conjuntura que se abre com a renúncia de Quadros, em agosto de 1961, e se encerra no plebiscito de janeiro de 1963, que devolve a Goulart os plenos poderes presidenciais. Veremos que, embora em seu aspecto formal a crise apareça como um conflito inter-elites, substantivamente ela decorre da emergência política das classes populares. É a pressão exercida a partir de baixo que potencializa os conflitos inter-elites, impedindo, naquela conjuntura, o funcionamento da estratégia política de conciliação tradicional, a qual busca a

superação dos conflitos originários no universo das elites. Argumentaremos que a solução da crise nos marcos do regime democrático requeria um outro tipo de conciliação, qualitativamente superior ao tipo tradicional, ou seja, uma conciliação de classes.

No terceiro capítulo, analisaremos a configuração do discurso do Plano Trienal, à luz do debate econômico do início dos anos sessenta. Veremos que, também neste nível, o Plano busca uma conciliação. Neste caso, entre as principais correntes do debate econômico da época.

No quarto e último capítulo, voltaremos nossa análise para a conjuntura que marcou o primeiro semestre de 1963. Focalizaremos a tentativa de implementação do Plano Trienal e as reações dos principais atores políticos que contribuíram para sua inviabilização.

Concluiremos com uma breve análise da relação entre conciliação de classes e populismo, na crise do início dos anos sessenta.

Capítulo I

ANTECEDENTES DE POLÍTICA ECONÔMICA: DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ÀS POLÍTICAS DE ESTABILIZAÇÃO

I.1 - Introdução

O objetivo deste capítulo é o exame da evolução das políticas econômicas antecedentes ao Plano Trienal. Procurar-se-á determinar os fatores que conduzem a uma reformulação substancial da política econômica, no final dos anos cinquenta. Por que o padrão da política desenvolvimentista do Plano de Metas entra em crise, dando lugar a um conjunto de políticas de estabilização emaranhadas nos problemas de curto prazo?

Tentaremos demonstrar que as formas usuais logradas para o financiamento do desenvolvimento (capital estrangeiro e inflação) perdem eficácia, agravando o estrangulamento externo e o descontrole inflacionário.

Optamos por fazer esta análise rente à política econômica, pois, assim, além de reconstituirmos a problemática especificamente econômica que se apresenta ao Plano Trienal, poderemos adiantar alguns constrangimentos políticos que se apresentam aos gestores da política econômica, sobretudo quando se trata de políticas de estabilização. Constrangimentos com os quais irá deparar também o Plano Trienal.

Iniciaremos a análise com a experiência do Plano de Metas, o mais bem sucedido plano de desenvolvimento já implementado no

Brasil. Veremos quais as bases e as consequências desse "sucesso". Em seguida, abordaremos, em linhas gerais, as duas mais importantes experiências de políticas de estabilização realizadas antes do Plano Trienal: o Plano de Estabilização Monetária (1958-1959) e a Reforma Cambial de março de 1961.

1.2 - O Plano de Metas(1957-1961)

Durante a segunda metade da década de cinquenta e nos anos iniciais de sessenta, a economia brasileira experimentou um crescimento bastante intenso, com especial destaque para o setor industrial. De 1957 a 1961, o Produto Real expandiu-se à taxa média anual de 8,3%, sendo que enquanto o setor agrícola cresceu, neste mesmo período, 5,8% em média por ano, a indústria registrou um crescimento médio anual de 10,8%, chegando mesmo a atingir, em 1958, a impressionante taxa de 16,2% de crescimento real contra apenas 2,1% da agricultura.

Esses números significaram sem dúvida uma profunda mudança no estilo de desenvolvimento da economia brasileira, que até o ano de 1955 apresentava o valor total da produção agrícola acima do valor da produção industrial e que ainda em 1950, 57,8% da população (acima de 10 anos) empregada encontrava-se na agricultura.

Viveu-se nesses anos, que coincidiram em boa parte com o período de governo de Juscelino Kubitschek, o momento de auge do desenvolvimentismo, ideologia que nucleou o debate técnico e político entre as elites auto-declaradas comprometidas com a "construção da

nação". Esta ideologia forneceu a base (sobretudo durante Kubitschek) para a organização do discurso e em boa medida das práticas das autoridades governamentais.

Em sua forma mais pura, o desenvolvimentismo pode ser concebido como uma ideologia econômica cuja proposição política básica é a industrialização capitalista, planejada e coordenada pelo Estado. Mesmo atribuindo ao planejamento estatal uma função apenas indicativa, cabendo portanto à iniciativa privada as decisões finais de investimento,¹ é inquestionável o papel chave assumido pelo Estado nesse sistema ideológico. Isso decorre principalmente da constatação de que a livre movimentação dos mecanismos de mercado não possuía a virtuosidade de desencadear um processo vigoroso de industrialização, ainda mais nos países pertencentes à periferia do capitalismo mundial. Ao Estado (ou mais precisamente às suas elites) caberia a tarefa de encontrar e seguir os caminhos da industrialização. Para isso, eram indispensáveis as técnicas e conhecimentos produzidos pela ciência econômica, o principal manancial de idéias para os planos de desenvolvimento.

Estamos assim diante de três pressupostos básicos que constituem os alicerces da ideologia desenvolvimentista. Primeiro, o pressuposto de que a industrialização pura e simples levaria o país a um estágio de desenvolvimento no qual seriam superados os problemas de desigualdades tanto sociais quanto regionais. Segundo, o pressuposto de que a ação estatal far-se-ia pautada em critérios de racionalidade

¹ Esse aspecto, aliás, é uma das importantes diferenças do desenvolvimentismo com relação às ideologias prevaletentes nos países socialistas.

técnica, concebendo, portanto, o Estado com um considerável (talvez excessivo) grau de autonomia em relação aos interesses e valores dos diferentes grupos e classes sociais. Por último, o pressuposto de que através das técnicas e conhecimentos produzidos pela ciência econômica se chegaria ao reconhecimento das necessidades do desenvolvimento e dos meios pelos quais atingi-lo.²

Os anos do Governo Kubitschek refletiram, indubitavelmente, o momento no qual mais intensamente manifestou-se a crença na efetividade desses pressupostos. Tivemos o Plano, o Estado ativo e empreendedor e o saber dos economistas mais do que nunca influenciando os rumos da ação estatal. E tudo isso aparece cristalizado na forma de um documento que viria a ser o programa oficial de governo de Kubitschek, o conhecido Plano de Metas.

Formulado por uma equipe de técnicos chefiada pelo engenheiro Lucas Lopes, que viria tornar-se, em 1958, Ministro da Fazenda e pelo economista Roberto Campos, superintendente do BNDE, o Plano partia de uma série de análises sobre a economia brasileira formuladas no âmbito de missões técnicas como a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, realizada entre 1951 e 1953. O diagnóstico do Plano de Metas partia da idéia de que havia, no sistema econômico

² Até o início dos anos sessenta esses três pressupostos permaneceram praticamente sem questionamento, o que reflete a posição absolutamente dominante da ideologia desenvolvimentista até então. Para maiores detalhes das diversas fases de evolução da ideologia desenvolvimentista consultar o excelente trabalho de BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, IPEA/PNPE, 1988. Este autor percebe três momentos na evolução da ideologia desenvimentista: de 1930 a 1944, a origem do desenvolvimentismo; de 1945 a 1955, o período de amadurecimento da ideologia; de 1956 a 1964, o auge e a crise do desenvolvimentismo.

brasileiro, alguns pontos de estrangulamento, conceito que exprimia a existência de certas áreas de demanda insatisfeitas que inibiam o crescimento da economia. Os setores de energia, transportes e alimentação eram vistos como os principais pontos de estrangulamento, na economia brasileira.

Por outro lado, o Plano evocava a idéia de pontos de germinação, que justificou maciços investimentos em setores de infra-estrutura, devido à capacidade atribuída a esses setores de mobilizar outros investimentos produtivos pelos efeitos de encadeamento. A construção de Brasília, anteriormente não prevista no Plano, bem como a construção de rodovias justificou-se recorrendo a este conceito. Importante, ainda, era a noção de pontos de estrangulamento externos, definida em função das limitações da capacidade para importar, através da qual estabelecia-se os critérios para planejar a substituição de importações. Esses critérios poderiam ser diretos, segundo a importância imediata do produto na pauta de importações ou indiretos, quando de acordo com a "percepção da prioridade dos bens a serem produzidos internamente apurava-se o impacto estrutural, conjuntural e cambial que a produção interna desses bens geraria na economia brasileira".³ A apreciação dos efeitos resultantes desses critérios indiretos conduziu, por seu turno, à

³ Cf. LAFER, Celso. "O Planejamento no Brasil - observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)", in: LAFER, Betty M.(org.). *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva, 1975, 3.ed., p. 36. Este artigo é a síntese de um trabalho bastante exaustivo realizado pelo mesmo autor sobre o Plano de Metas. LAFER, Celso. *The Planning Process and Political System - a study of a Kubitschek's Target Plan (1956-1961)*, Dissertation Series, n.16, Latin American Studies Program, Cornell University, Ithaca, 1970.

noção de demanda derivada, importante na percepção das relações recíprocas estabelecidas entre os diversos setores da economia brasileira. Assim, privilegiou-se investimentos em setores de forte demanda derivada como as indústrias de metal-mecânica e de material elétrico pesado.

Todo esse esquema conceitual cristalizou-se no Plano na forma de um planejamento de tipo setorial. Essa característica do Plano de Metas o distinguia de propostas de planejamento mais globalizantes, como aquelas advogadas pela CEPAL.⁴ Na verdade, apenas em torno da quarta parte da economia estava sujeita a ação do Plano, o que facilitava a tarefa política de sua implementação já que o restante do sistema econômico poderia acomodar-se segundo os meios tradicionais de alocação de recursos.⁵

O Plano atuava basicamente em cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Entretanto, foram os setores de energia, transportes e indústrias de base que receberam maior atenção dos planejadores. Nada menos que 93,4% dos investimentos inicialmente previstos destinavam-se a esses setores. Para o setor de energia o Plano previa 43,4% do investimento total; os de transportes e indústrias de base recebiam 29,6% e 20,4%,

⁴ Isso, entretanto, não significa que o Plano não tenha se baseado largamente nos conceitos e técnicas elaborados por esta instituição. Basta mencionar a importância dos escritórios BNDE-CEPAL, na formação de quadros para o setor público, cuja atribuição, precípua era a formulação e gestão do processo de planejamento. Ademais, não é desconhecida a influência desses escritórios na elaboração do próprio Plano de Metas, que tinha como um de seus principais mentores Roberto Campos, presidente do BNDE e um dos diretores do programa conjunto com a CEPAL.

⁵ Cf. LAFER, Celso. op. cit., p.38

respectivamente. Cada um dos setores contemplados pelo Plano decompunha-se numa série determinada de metas específicas, num total de trinta metas, assim distribuídas: setor energia- energia elétrica, energia nuclear, carvão mineral, produção de petróleo e refino de petróleo; setor transportes- reaparelhamento de ferrovias, construção de ferrovias, pavimentação e construção de rodovias, serviços portuários e de drenagens, marinha mercante e transportes aeroviários; setor alimentação - trigo, armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros industriais, mecanização da agricultura e fertilizantes; setor indústrias de base - siderurgia, alumínio, metais não ferrosos, cimento, Alcalis, papel e celulose, borracha, exportação de minérios de ferro, indústria automobilística, indústria de construção naval e indústria mecânica e de material elétrico pesado; setor educação - formação de pessoal técnico. Além de todas essas metas, o Plano destacava como meta síntese a construção de Brasília, que mobilizou cerca de 300 bilhões de cruzeiros, em preços de 1961.

Pode-se afirmar, enfaticamente, que a programação prevista no Plano para cada uma dessas metas foi realizada com êxito. Em alguns casos, como o refino e produção de petróleo, por exemplo, a meta inicial foi inclusive revista e fixada num patamar bem mais elevado.

Isto posto, cabe a seguinte pergunta: Que fatores permitiram tão surpreendente êxito à implementação do Plano de Metas? É importante, para respondê-la, fazer considerações sobre dois aspectos essenciais envolvidos na implementação de qualquer plano de desenvolvimento, quais sejam, a administração e o financiamento do plano.

Com relação ao primeiro aspecto, no que tange ao Plano de

Metas, não se pode afirmar que foi requerida qualquer grande reforma administrativa com vistas à sua implementação. Mesmo porque isso certamente provocaria, se tentado, um poderoso foco de reação ao Plano, provindo dos setores clientelistas da máquina estatal, já que uma reforma nesse sentido implicaria numa racionalização do aparelho estatal contrária às práticas clientelistas. De resto, não podemos deixar de considerar que essas práticas estavam solidamente arraigadas no sistema político, sendo inclusive, em grande parte, responsáveis pela vitória eleitoral de Kubitschek. Em nenhum outro partido político tais práticas eram tão difundidas quanto no PSD, maior partido do Congresso e no qual militava Kubitschek.

Na impossibilidade de uma profunda reforma administrativa que deslocasse os interesses clientelistas, optou-se por uma linha de menor resistência. Enquanto se deixava praticamente intacta a estrutura administrativa existente, criava-se, na medida das necessidades, uma espécie de administração paralela, consubstanciada especialmente na criação dos Grupos Executivos, órgãos de extrema importância para a coordenação do Plano junto ao setor privado. O caso paradigmático, não só por se tratar do primeiro Grupo Executivo a ser criado, mas também pela importância do setor ao qual se dirigia foi o GEIA - Grupo Executivo da Indústria Automobilística - cujas atribuições eram " a) elaborar e submeter ao Presidente da República os planos nacionais para a fabricação de diversos tipos de veículos (caminhões, jeeps, furgões e automóveis); b) examinar, negociar e aprovar os projetos de empresas e providenciar, com os organismos competentes da administração, a adoção de medidas comerciais e de câmbio necessárias a sua realização; c) supervisionar a execução dos projetos aprovados;

d) recomendar as instituições de crédito a concessão dos financiamentos necessários; e) promover e coordenar as medidas complementares para a implantação da indústria".⁶ O Grupo era presidido pelo Ministro dos transportes e incluía, ainda, um representante da SUMOC, dois representantes do Banco do Brasil e um do BNDE. Participavam também do GEIA, desempenhando funções apenas consultivas (sem direito a voto), representantes empresariais dos diversos setores da indústria, escolhidos pelo Presidente da República a partir de uma lista triplice enviada pelas associações de classe.

Se os Grupos Executivos desempenharam um papel fundamental na coordenação do Plano junto ao setor privado, no que diz respeito ao setor público, esse papel de coordenação coube basicamente ao BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e à SUMOC (Superintendencia da Moeda e do Crédito). Enquanto o BNDE exercia as funções de outorgar empréstimos a longo prazo em moeda nacional e avaliar empréstimos estrangeiros, a SUMOC possuía a prerrogativa de abrir acesso aos favores especiais de importação e captação de recursos externos.⁷

⁶ Cf. MARTINS, Luciano. *Pouvoir et Développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, ed. Anthropos, 1976, p.419.

⁷ Cf. LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*, São Paulo, Brasiliense, 1982, 3ª ed., pp. 99-100. "Este banco de investimento, ponto de passagem praticamente obrigatório dos programas governamentais, previa, igualmente, uma melhor compatibilização dos programas e decisões assumidos setorialmente, ao manipular sua massa de poderes segundo critérios econômicos superiores aos alcançáveis nas unidades isoladas. Preencheu, assim, o BNDE, de forma não declarada, a função de centro de análise de programas governamentais, constituindo-se, por mais esta razão, na peça básica da filosofia do Plano de Metas." p.105

Como aponta Lafer,⁸ esses órgãos da administração paralela, incluindo a CACEX e o Conselho de Política Aduaneira, constituíam-se em "órgãos de ponta" da administração federal, possuindo o controle de certas zonas de incerteza geralmente associadas à oferta de tecnologia e oferta de recursos financeiros, o que lhes aumentava consideravelmente os recursos de poder. Cabe ainda ressaltar, que embora nesses órgãos prevalecesse um maior grau de racionalidade técnica, devido a vigência do sistema de mérito, o poder do qual desfrutavam não provinha deste fato. A influência desses órgãos no processo decisório governamental era tão transitória quanto a implementação do Plano de Metas. Não foram acionados pelo Executivo por outra razão. Devem sua grande capacidade de influência, nesses anos, às respostas pragmáticas dadas pelo Executivo aos problemas imediatos que se antepuseram à coordenação e implementação do Plano. Não se tratava, portanto, de uma estratégia administrativa global concebida com os critérios de racionalidade técnica prevaletentes nos referidos órgãos.

Porém, para melhor avaliar as condições que viabilizaram o êxito do Plano no que se refere à execução de suas metas físicas, e, ao mesmo tempo, algumas de suas consequências não tão exitosas, é importante tecer alguns comentários sobre as condições de financiamento do Plano de Metas.

Primeiro, é de se destacar a importância do capital estrangeiro. Desde 1953, as autoridades governamentais mudaram sua

⁸ op. cit., pp. 40-41

política em relação ao capital estrangeiro. Isso deveu-se basicamente a uma maior vinculação da regulação das taxas de câmbio em consonância com o desenvolvimento econômico, deixando-se de fixar os objetivos dessa regulação em função predominantemente do desequilíbrio do balanço de pagamentos, como tinha sido a tônica da política cambial de 1947 a 1953.

A Lei nº 1807 de janeiro de 1953 criou um mercado livre de câmbio, embora ainda bastante limitado. O Governo permitia o acesso ao mercado livre àquelas exportações que pretendia estimular. Em outubro do mesmo ano, através da Instrução 70 da SUMOC, é realizada uma profunda reforma no sistema cambial. Essa Instrução e a Lei nº 2145 "estabeleceram o sistema de taxas múltiplas de câmbio, eliminando-se os controles quantitativos diretos e introduzindo-se o sistema de leilões de câmbio. As importações foram classificadas em cinco categorias, dependendo do seu grau de essencialidade e a cada uma delas correspondendo uma taxa de câmbio específica, a ser fixada através de leilões dos certificados emitidos para cada categoria."⁹ Alguns produtos foram enquadrados na categoria preferencial, podendo sua importação ser feita à taxa de câmbio oficial com o acréscimo de uma sobretaxa determinada pela SUMOC. Era o caso de produtos como o petróleo e seus derivados, papel de imprensa e uma série de equipamentos considerados indispensáveis para a manutenção do processo de industrialização por substituição de importações.

Com a Instrução 70, o Banco do Brasil readquiriu o monopólio

⁹ BAER, Werner. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico o Brasil*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1985, 6ª ed., p. 45.

de compra e venda de moeda estrangeira. Para todos os produtos exportados, o Banco do Brasil pagava a taxa oficial de câmbio com um acréscimo de 10 cruzeiros por dólar, exceto o café cujo acréscimo por dólar pago pelo Banco do Brasil era de 5 cruzeiros. Mais estritamente ligada aos estímulos ao capital estrangeiro, era a medida prevista nesta instrução segundo a qual "a remessa de lucros, juros e amortizações de investimentos estrangeiros considerados essenciais ao desenvolvimento econômico do país, subordinada à Lei nº 1807, podia ser convertida à taxa oficial acrescida de uma sobretaxa fixada pela SUMOC".¹⁰

Entretanto, a medida de maior impacto no que se relaciona aos estímulos concedidos à entrada de capitais estrangeiros foi a Instrução 113 da SUMOC. Baixada durante o Governo provisório de Café Filho por determinação de Eugênio Gudin, à época Ministro da Fazenda, esta medida possibilitava aos investidores estrangeiros a importação de bens de capital sem a necessidade de cobertura cambial. Deste privilégio não participavam os investidores nacionais. A medida foi mantida e largamente utilizada na administração do Plano de Metas. Os projetos eram examinados e aprovados pela CACEX que, além disso, possuía a faculdade de conceder, aos empreendimentos julgados de interesse para o desenvolvimento da economia nacional, câmbio de custo para a remessa de rendimentos e amortizações das inversões diretas do exterior, até o limite de 10% do capital registrado da empresa no que se refere aos rendimentos.

¹⁰ Idem, p.46

Complementando esses instrumentos legais estimulantes para a entrada de capitais estrangeiros teve-se, durante o Plano de Metas, a importante atuação do BNDE como avalista, junto às instituições financeiras internacionais, para os empresários dispostos a seguir as diretrizes do Plano.

Para se ter uma idéia do que representaram os recursos estrangeiros para o financiamento do Plano de Metas, basta lembrar que, em 1955, aqueles setores que seriam contemplados no Plano receberam financiamentos externos num total de 79,4 milhões de dólares. Esta cifra se elevou para 253,4 milhões, em 1956; 234,7 milhões, em 1957; 392,4 milhões, em 1958; 354,7 milhões, em 1959; 242,1 milhões, em 1960. Os investimentos diretos licenciados pela CADEX tiveram a seguinte evolução nestes anos: 31,3 milhões de dólares, em 1955; 57,7 milhões, em 1956; 108,2 milhões, em 1957; 82,5 milhões, em 1958; 65,8 milhões, em 1959; e 106,8 milhões, em 1960.¹¹ Cabe notar que esses financiamentos e investimentos diretos eram predominantemente norte-americanos, seguidos dos capitais da Alemanha Ocidental, França e Inglaterra. Somente em 1958, ano de maior dinamismo do Plano de Metas, os capitais norte-americanos para financiamento atingiram a quantia de 285,9 milhões de dólares, enquanto que os investimentos diretos foram de 55,4 milhões.

Além dos recursos externos, outra importante fonte de financiamento para o Plano de Metas provinha do setor público. O quadro abaixo mostra a evolução da participação do setor público no

¹¹ Dados extraídos de LESSA, Carlos. op. cit., Quadro XVII

dispêndio total.

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO SETOR PÚBLICO NO DISPÊNDIO TOTAL

DISCRIMINAÇÃO	1947	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Consumo Público	10,7	12,7	13,6	14,7	14,5	13,8	13,6	14,2
Transferências	3,6	3,9	4,7	5,4	5,6	5,1	5,4	5,3
Subsídios	0,1	0,2	0,2	0,5	0,5	1,1	0,7	0,7
Investimentos	2,7	4,6	3,4	3,3	4,8	5,6	5,2	5,7
TOTAL	17,1	21,5	21,9	23,9	25,4	25,6	24,9	25,9

Fonte: Plano Trienal

Como se pode observar, a participação dos investimentos do setor público mais que duplica entre os extremos do período, refletindo, sobretudo nos anos de implementação do Plano de Metas, o grande esforço realizado pelo Estado na formação bruta de capital fixo, que teria crescido, segundo estimativas da FGV, de 25,6% no período de 1953/56 para 37,1% durante os anos de implementação do Plano (excetuando-se as empresas estatais).

A questão, entretanto, que no momento mais nos interessa é a seguinte: De onde provinham os recursos que possibilitaram ao setor público a realização de tal esforço de investimento? Desde já cabe frisar que o total da arrecadação tributária sequer foi suficiente para cobrir os gastos com o consumo público, subsídios e transferências durante o período, como pode ser observado no quadro abaixo.

PARTICIPAÇÃO, NO PRODUTO, DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E DOS GASTOS PÚBLICOS, EXCLUSIVE INVESTIMENTOS

DISCRIMINAÇÃO	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
A) Arrecadação Tributária	14,3	16,5	20,0	18,4	19,6	20,0	18,8
B) Consumo Público, Subsídios e Transferências	15,8	18,5	20,6	20,6	20,0	19,7	20,2
Por cento A/B	90	89	97	90	98	101	93

Fonte: Plano Trienal

Como se pode observar, o montante de tributos arrecadados pelo setor público mal dava para cobrir seus gastos com consumo, subsídios e transferências, ficando, portanto, ainda sem resposta a questão formulada acima acerca da fonte de fundos para os crescentes investimentos governamentais. Sabemos, contudo, que do ponto de vista fiscal o Estado estava desaparelhado para tais inversões.

A forma de financiamento dos investimentos do setor público, durante os anos de euforia desenvolvimentista explica em grande medida a deterioração da situação financeira do país já nos últimos anos do Governo Kubitschek. A debilidade da base tributária, de um lado, e a ausência de um mercado de capitais que permitisse, junto ao setor privado, a absorção do montante de recursos financeiros exigidos pelo crescimento das inversões estatais, de outro, levaram o Governo a uma saída não muito ortodoxa para o financiamento dos crescentes déficits de caixa: as emissões de papel moeda.

O recurso a esse expediente se fazia ainda mais necessário em decorrência das constantes reformulações operadas no mecanismo cambial com vistas a estimular o setor exportador. É que o Governo foi progressivamente eliminando o sistema de taxas múltiplas de câmbio e, junto com ele, uma importante fonte de recursos fiscais para o setor

público, proveniente das receitas líquidas obtidas através das diferenças de câmbio. Para se ter uma idéia do que isto significou em termos de perda de arrecadação para o caixa do Tesouro, basta mencionar que, em 1956, esses recursos representavam 42% da receita orçamentária, caindo para 2%, em 1960, e desaparecendo completamente em 1961.¹²

Assim, as emissões monetárias acabavam por constituir-se na única forma disponível para o Governo atuar no sentido de cobrir os seus déficits de caixa. O quadro abaixo resume a dramaticidade crescente da situação, nos anos relativos à implementação do Plano de Metas.

DEFICIT DE CAIXA ORÇAMENTÁRIO DO GOVERNO FEDERAL E EMISSÕES DE PAPEL MOEDA (em Cr\$ bilhões)

DISCRIMINAÇÃO	1956	1957	1958	1959	1960	1961
A) Deficit de Caixa Orçamentário do Governo Federal	27,6	39,8	26,5	53,7	77,7	130,4
B) Emissões de Papel Moeda	11,5	15,8	23,2	34,8	51,5	107,8
Porcentagens:						
B sobre A	41,4	39,7	87,5	64,8	66,3	82,7
A sobre o Produto	3,1	3,8	2,1	3,0	3,2	3,7

Fonte: Plano Trienal

Feitas essas breves considerações sobre a forma pela qual logrou-se obter fundos para o financiamento do ambicioso Plano de Metas, cabe, agora, alguns comentários acerca das consequências derivadas da utilização desses esquemas de financiamento.

No que diz respeito às fontes originárias do capital

¹² Dados do Plano Trienal.

estrangeiro, era de se esperar um crescente grau de endividamento externo, bem como uma constante elevação da remessa de lucros e dividendos dos capitais forâneos que aqui se instalaram durante o período do Plano de Metas. Foi o que de fato ocorreu. Isso redundaria, nos anos de implementação do Plano, num progressivo agravamento da situação do Balanço de Pagamentos, que, após 1956, apresenta-se deficitário em todos os anos restantes do Governo Kubitschek, obrigando o Governo a lançar mão de expedientes de regularização de curtíssimo prazo que apenas transferiam de maneira ampliada os problemas para os anos imediatamente seguintes.¹³

Entretanto, é no *front* interno que vão se concentrar os principais desequilíbrios gerados. Esses, além de refletirem o agravamento da situação externa, eram também decorrentes do esquema de financiamento dos déficits estatais, oriundos do esforço de investimento realizado para a implementação do Plano de Metas. Esses desequilíbrios encontram sua síntese basicamente no fenômeno inflacionário. No primeiro ano de implementação do Plano de Metas, a taxa inflacionária registrou um crescimento de apenas 7%. Contudo, nos anos posteriores, a evolução foi a seguinte: 24,3%, em 1958; 39,5%, em 1959; 30,5%, em 1960; 47,7%, em 1961; 51,3%, em 1962; e 81,3%, em

¹³ Isso passa a ocorrer principalmente a partir do rompimento do Governo brasileiro com o FMI, em 1959. Dentre os expedientes dessa natureza mais utilizados estão as operações de *swaps*, as quais consistem em operações de empréstimos realizadas entre matriz e filial, onde o Banco do Brasil assume a dívida em dólares repassando cruzeiros ao tomador. Vencido o prazo, a operação era reconvertida à taxa de câmbio que dera origem à transação. Os inconvenientes dessa operação são claros, pois além de simplesmente transferirem o problema para o período imediatamente seguinte, o Banco do Brasil assumia todo o risco de câmbio da operação.

1963. O agravamento da situação inflacionária a partir de 1958 colocou um grande problema para os formuladores e gestores da política econômica do Governo. Como obter a redução das taxas inflacionárias sem comprometer a implementação do Plano de Metas? Em que medida pode-se conciliar um programa de estabilização com uma política de intenso desenvolvimento econômico?

1.3 - O Plano de Estabilização Monetária (1958-1959)

Concebido por uma equipe chefiada por Lucas Lopes e Roberto Campos, os mesmos formuladores do Plano de Metas, o PEM pode ser considerado a primeira guinada na concepção da política econômica oficial. Ainda que tenha sido abandonado por força de reações políticas várias (como veremos a seguir), o fato é que este Plano trazia para o âmbito do governo o conflito, já então amplamente debatido nos meios técnicos, entre estabilidade e desenvolvimento. Mesmo admitindo como correta a hipótese de que o PEM procurava a estabilização sem comprometer as políticas de desenvolvimento do Plano de Metas, não resta dúvida de que a sua proposição representou uma ascensão do objetivo estabilidade, na escala de prioridades dos formuladores e gestores da política econômica. E sua trajetória mostrou as grandes dificuldades da conciliação desse objetivo com o até então predominante objetivo de desenvolvimento.

Poucos meses antes do surgimento do PEM, ainda na gestão de José Maria Alkmin na Pasta da Fazenda, as autoridades governamentais

brasileiras, através do referido Ministro, estabelecem um acordo com o Fundo Monetário Internacional comprometendo-se a seguir uma política anti-inflacionária dentro dos moldes estritos dos esquemas do Fundo.¹⁴ Em contrapartida à liberação de créditos *standby* do FMI, do EXIMBANK e de bancos privados norte-americanos, Alkmin comprometia-se a implementar uma política anti-inflacionária de corte nitidamente ortodoxo, com as seguintes características: cortes indiscriminados dos gastos públicos (tanto nos gastos com o consumo corrente quanto nos gastos com investimentos), restrição salarial, reversão na política de financiamento dos estoques invendáveis de café¹⁵, suspensão dos créditos suplementares europeus e desmantelamento do sistema cambial adotado em 1956. Todas essas políticas eram evidentemente contrárias ao espírito do Plano de Metas. Como salienta Sola, é até provável que Alkmin desconfiasse dessa incompatibilidade, mas também era incontestável o seu despreparo técnico, o que explicaria, juntamente com a grave situação externa do Brasil naquele momento, a efetivação do acordo como um ato de desespero em busca dos créditos externos.¹⁶

Em junho de 1958, cercado de diversas críticas por ter fracassado na tarefa de obter novos financiamentos externos, além de ter agravado os problemas inflacionários e do balanço de pagamentos,

¹⁴ As observações que seguem sobre o PEM baseiam-se largamente no importante trabalho de SOLA, Lourdes. *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil, 1945-1963*, Phd thesis, University of Oxford, 1982, especialmente o capítulo IV.

¹⁵ Vale lembrar que a partir de 1956 inicia-se um novo ciclo de superprodução de café, obrigando as autoridades a seguirem uma política de garantia dos preços do produto cuja consequência principal era a geração de um importante foco de pressão inflacionária.

¹⁶ SOLA, Lourdes. op. cit. p.154.

José Maria Alkmin é substituído pelo engenheiro Lucas Lopes, no Ministério da Fazenda.

O novo Ministro da Fazenda imediatamente percebeu a impossibilidade do cumprimento do acordo feito pelo seu predecessor sem o conseqüente abandono do Plano de Metas. Entretanto, o problema da estabilidade estava colocado e exigia uma resposta imediata das autoridades. Além das visíveis perturbações ocasionadas pela inflação no plano interno, havia a necessidade de dar uma resposta, no plano externo, à comunidade financeira internacional - representada principalmente pelo FMI - se se pretendesse obter os financiamentos necessários à continuidade do programa desenvolvimentista de Kubitschek. Por uma e outra razão, os novos gestores da política econômica não se podiam furtar à tarefa de tentar implementar um plano de estabilização. O PEM deveria cumprir essa função.

Do ponto de vista técnico, em que diferia o PEM do esquema de estabilização firmado no acordo com o FMI? Basicamente no seu gradualismo. Como é sabido, os programas de estabilização do FMI eram invariavelmente baseados em tratamentos de choque, ou seja, propunham uma redução abrupta da demanda global, através de expedientes como o corte indiscriminado no gasto público, forte restrição salarial, elevada contenção de crédito ao setor privado, etc. No PEM, todos esses expedientes estão presentes de certa forma. Entretanto, a dosagem imposta à contenção da demanda global era bem menor e diluída no tempo. Essa terapia anti-inflacionária é que caracteriza o gradualismo. Assim, ao invés do corte drástico nas emissões monetárias proposto pelo Fundo, o PEM previa uma redução paulatina nessas emissões de modo que de 15,3% previstos para 1958, estas deveriam

reduzir-se à 10%, em 1959 e à 5%, em 1960. As razões para essa terapia gradualista estão ligadas à convicção firmada na época de que o tratamento de choque seria extremamente danoso ao processo de desenvolvimento. Este é, por exemplo, o conteúdo da crítica feita por Roberto Campos às políticas do FMI, quando este refere-se à falácia agregativa apregoada por esta instituição. Haveria, segundo Campos, a necessidade de diferenciar dentre os gastos públicos aqueles destinados ao investimento dos gastos com consumo. Se é verdade que os gastos excessivos com consumo podem levar a uma elevação inflacionária da demanda global, também não se pode desconsiderar a importância dos gastos do Estado com investimentos, sobretudo nos chamados pontos de estrangulamento, para a continuidade do desenvolvimento. Sendo assim, qualquer política anti-inflacionária que tome o gasto público agregadamente, isto é, sem a distinção salientada por Campos, estará inevitavelmente impondo sacrifícios desnecessários ao crescimento econômico.

Embora as diferenças apontadas do PEM em relação ao programa do FMI sejam consideráveis, a ponto do FMI ter adotado uma política de "esperar para ver", ao invés de apoiá-lo definitivamente, atendendo assim ao apelo dos formuladores do programa, essas diferenças não devem ser superdimensionadas, pois, como argumenta acertadamente Sola "despite the gradualist strategy for combatting inflation and the balance of payments deficit, intended to deflect possible political resistance on the domestic front, the nature and the extent of the

measures proposed seemed to meet the requirements of the IMF."¹⁷ Em contrapartida, os formuladores do PEM esperavam o aval do Fundo para um novo empréstimo norte-americano de 300 milhões de dólares.

Contudo, justamente devido a este seu caráter conciliador para com o capital estrangeiro representado pelo FMI, o PEM passou a sofrer uma grande reação, no plano interno, principalmente dos setores mais identificados com o nacionalismo radical. Esse tipo de reação, de caráter acentuadamente ideológico teve, naquele momento, uma intensa difusão, envolvendo até mesmo setores cujos princípios doutrinários não se identificavam com os do nacionalismo radical.¹⁸ Skidmore resume bem o clima político daquela conjuntura: "...a reação à 'pressão estrangeira' estava muito disseminada. Augusto Frederico Schmidt, que Kubitschek enviou a Washington em 1958, a fim de auxiliar as negociações de um financiamento adicional, e que não era de modo algum esquerdista (defendia veementemente o investimento privado estrangeiro, por exemplo) atacou violentamente as exigências 'irrealistas' do FMI. Entre alguns dos conselheiros de Kubitschek pairava um forte ressentimento quanto à recusa do Governo dos Estados Unidos em responder à Operação Pan-Americana, proposta um ano antes. (...) A reação antiamericana era compartilhada por toda a imprensa brasileira, inclusive entre elementos não exclusivamente

¹⁷ SOLA, Lourdes. op. cit., p.168

¹⁸ Num plano geral, os setores que se identificavam com essa posição política acreditavam no princípio básico de que os principais entraves ao desenvolvimento nacional, estavam ligados, internamente, aos interesses do latifúndio e, externamente, aos interesses imperialistas cuja representação máxima cabia ao governo dos Estados Unidos e, particularmente, ao FMI.

'nacionalistas'. Em maio de 1959, o Vice-Presidente Goulart acusou os lucros excessivos das firmas de propriedade estrangeira de provocarem os problemas econômicos no Brasil, dando com isso novo reforço dentro do PTB à posição nacionalista extrema que Vargas tinha sempre endossado durante sua própria crise antiinflacionária."¹⁹

Além dessas reações mais difusas, movidas por princípios ideológicos, o PEM sofreu também a reação daqueles setores imediatamente afetados, em seus interesses econômicos e corporativos, com as políticas restritivas do Plano. Era o caso dos cafeicultores, que tiveram seus interesses feridos com a mudança da política protecionista de compra de excedentes de café para uma política de proteção bem mais austera. A maior demonstração de descontentamento desse setor em relação a nova política econômica foi planejada para ser executada em outubro de 1958, episódio que ficou conhecido como a "marcha da produção". Foi a tentativa dos cafeicultores paulistas de promover uma passeata motorizada, envolvendo cerca de 200.000 veículos, que só não foi realizada devido a ação de bloqueio promovida pelo Exército cumprindo determinação do Ministro da Fazenda.²⁰ O descontentamento desse setor fazia-se presente ainda em órgãos da grande imprensa como o jornal conservador paulista "O Estado de São Paulo" e sobretudo no Congresso Nacional, composto por inúmeros representantes dos cafeicultores.

Também os industriais opuseram-se às medidas impostas pelo

¹⁹ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castello*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, 6ª ed., p.222.

²⁰ SOLA, Lourdes. op. cit., p.171.

PEM. A restrição imposta ao crédito bancário foi a principal fonte de descontentamento desse setor, que veiculava suas críticas à política econômica de Lopes e Campos através de periódicos como a revista "Desenvolvimento e Conjuntura", órgão da Confederação Nacional da Indústria, onde se propunha um programa de estabilização com desenvolvimento, seguindo um caminho alternativo ao proposto no PEM.

Já os periódicos de caráter mais liberal como a revista "Conjuntura Econômica" e o "Digesto Econômico", este último uma publicação técnica da Federação Comercial de São Paulo, passaram a mover uma campanha contra a estatização, criticando sobretudo o grande poder atribuído ao BNDE no direcionamento das verbas do Plano de Metas, que priorizava visivelmente os investimentos públicos. Fato que causava certo descontentamento no setor privado, ainda mais devido a restrição creditícia imposta no PEM.

Face a todas essas formas de reações políticas ao Plano de Estabilização Monetária, é compreensível que Kubitschek, um político com muitos interesses em jogo, mudasse sua posição em relação ao mesmo. A troca de que, afinal, comprometeria seus dois últimos anos de mandato presidencial com um programa de estabilização que até então só lhe tinha dado como retorno inimigos políticos potenciais. Certamente, essa não seria a atitude mais aconselhável para um político que tinha a pretensão de em breve retornar a Presidência da República. Por isso, deveria evitar ser visto pela "Nação" como um fraco diante dos "interesses estrangeiros". E ainda assim, com ele correndo todos esses riscos políticos, o FMI continuava "esperando para ver", a Operação Pan-Americana continuava sem resposta... Kubitschek não hesitou. Em junho de 1959, determinou que se encerrassem as negociações com o FMI,

rompendo oficialmente com aquela instituição. Pouco depois, em agosto, desferia o golpe fatal no PEM, demitindo aqueles técnicos responsáveis pela elaboração e implementação do Plano. Lucas Lopes dava lugar a Sebastião Pais de Almeida, no Ministério da Fazenda, enquanto Roberto Campos era substituído por Lucio Meira, no BNDE.

1.4 - Jânio Quadros e a Reforma Cambial

Em janeiro de 1961, a UDN, principal partido de oposição à política varguista representada na aliança PSD-PTB, elege (pela primeira vez desde sua criação) o Presidente da República. Porém, para a preocupação dos udenistas, Jânio Quadros, o novo Presidente, não era o que se poderia chamar de um "homem de partido". Sua carreira política foi marcada pelo seu espírito populista, temperado com uma grande dose de imprevisibilidade em seus atos. Homem irreverente e intempestivo, elegeu-se com o discurso de moralização do País, apoiado por políticos como Carlos Lacerda e Magalhães Pinto, que certamente sabiam dos riscos de apoiar tal candidatura. As palavras de Magalhães Pinto, na convenção da UDN que homologou o nome de Quadros, deixam transparecer a preocupação desse líder udenista em relação à imprevisibilidade de Quadros. "... O deputado Jânio Quadros, ao aceitar sua candidatura pela legenda do partido de Eduardo Gomes(...) assume, perante à Nação, graves responsabilidades. Responsabilidade que lhe põe nas mãos o maior partido de homens livres do Brasil - o Partido da Oposição. A responsabilidade de enfrentar como líder

popular uma campanha que travará num ambiente de perplexidade e de crise. Crise institucional. Crise política. Crise econômico-financeira. Crise de desenvolvimento. Crise social."²¹ A responsabilidade na qual tanto insiste Magalhães Pinto reflete, a nosso ver, o receio à imprevisibilidade de Quadros. Em seu curto período de governo, Jânio apenas confirmou esse seu caráter imprevisível, conseguindo rapidamente transformar seus aliados de campanha em inimigos políticos.

Com a negativa de Kubitschek em seguir qualquer programa anti-inflacionário, após a falência do PEM, a situação econômico financeira deteriorou-se bastante nos dois últimos anos de seu governo. Devido à redução da entrada de créditos externos com longos prazos de amortização que se seguiu à ruptura das relações entre o governo e o FMI, passa a predominar, como vimos, a contração de empréstimos a serem amortizados no curtíssimo prazo. Grande parte dos quais vencendo no primeiro ano de governo de Jânio Quadros. O Presidente eleito não deixou passar desapercibida a responsabilidade de seu antecessor na geração da grande crise econômico financeira que ele teria de enfrentar. Em seu discurso de posse, realizado em 31 de janeiro de 1961, Quadros esboça o quadro financeiro que herdara. "...é terrível a situação financeira do Brasil. Nos últimos cinco anos, o meio circulante passou de 57 bilhões para 206 bilhões de cruzeiros(...) devemos ao estrangeiro 3 bilhões e 602 milhões de dólares, o que marca, só a este título e naquele período, a elevação

²¹ Citado por VICTOR, Mário. *Cinco Anos que Abalaram o Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965, p.53.

de 1 bilhão e 435 milhões de dólares sobre o passivo anterior. E a situação é tanto mais séria quando se sabe que, somente durante o meu governo, devemos saldar compromissos em moeda estrangeira no total de cerca de 2 bilhões de dólares."²²

Jânio Quadros, que negava qualquer papel positivo à inflação, estando suas concepções econômicas mais próximas dos monetaristas que dos estruturalistas, compromete-se, já em sua campanha eleitoral, com a restituição da "verdade cambial" como principal expediente para acabar com a inflação. Coincidentemente (ou não), a Reforma Cambial era um dos requisitos sempre recorrentes do FMI para a efetivação de seus acordos com o Brasil. Seguramente, naquele momento, o reatamento das relações brasileiras com aquela instituição passaria pelo cumprimento da exigência de mudança no mecanismo de câmbio.

A opinião da elite empresarial passa a fortalecer as intenções de Jânio a esse respeito. No início de março, uma delegação do CDNCLAP (Conselho das Classes Produtoras) entrega ao Presidente um documento contendo sugestões para um plano de desenvolvimento, onde destaca-se a necessidade imperiosa de liberalização do câmbio.²³ Logo em seguida, o Correio da Manhã, importante jornal carioca, publica editorial incentivando Jânio a tomar tal atitude.²⁴

Finalmente, no fim da primeira quinzena de março, Quadros

²² citado por VICTOR, Mário. op. cit. pp.80-81

²³ Correio da Manhã. 07/03/61

²⁴ Correio da Manhã. 08/03/61

aparece em cadeia de rádio e TV, para apresentar as novas medidas ao público. Inicialmente, faz um resgate das medidas de economia que já estava colocando em prática. "... As duas jornadas do funcionalismo, o corte de 30% nas despesas ministeriais e autárquicas, o rigor imposto nas despesas industriais do governo e, por isso, do povo, a redução dos gastos das forças armadas, inclusive em sua representação no exterior, a diminuição dos vencimentos dos diplomatas e a supressão dos escritórios comerciais são exemplos de economia." Em seguida Quadros acrescenta: "Mas a volta à realidade salarial, deve ser complementada pela eliminação da mentira do câmbio. O problema cambial de longo prazo no Brasil é o da insuficiência crônica das nossas exportações - que até diminuem - ao passo que cresce continuamente a necessidade de importar quantidades cada vez maiores de combustível, matérias primas e mesmo de alimentos. O problema imediato deste ano e do próximo será insolúvel sem a cooperação ou ajuda financeira internacional."²⁵ Vejamos em que consistia basicamente esta Reforma.

Implementada pela Instrução nº 204 da SUMOC, a Reforma eliminou o sistema de taxas múltiplas de câmbio e instituiu uma taxa única de mercado para todas as transações comerciais (excetuando-se apenas café e cacau). O câmbio de custo (taxa cambial subsidiada) dobrou seu valor, passando de 100 para 200 cruzeiros por dólar, o que reduzia em muito o subsídio àquelas importações que permaneciam na categoria preferencial que era o caso do trigo, petróleo, papel de imprensa, fertilizantes, inseticidas e bens de capital não produzidos

²⁵ Correio da Manhã. 14/03/61.

internamente. "A reforma, por outra parte, destinava-se a reequacionar as condições de financiamento do setor público, cujos déficits eram vistos como um dos principais responsáveis pelas elevadas taxas de inflação observadas no período. Neste sentido foi instituído o depósito prévio às importações que, ademais de operar como instrumento de discriminação, representava uma fonte adicional de recursos para o setor público. Além disso, foi criado o recolhimento obrigatório sobre exportações que significava, na prática, a formalização de um esquema de tributação sobre as exportações. Por fim, o simples reajustamento da taxa de câmbio dava origem a uma maior arrecadação do imposto de exportação."²⁶ Apesar de a Reforma eliminar uma importante fonte de recursos para o Tesouro proveniente do sistema de leilões de cambiais, o efeito imediato tanto para o orçamento público quanto para o balanço de pagamentos parece ter sido positivo.²⁷

No plano externo, as medidas efetuadas por Jânio Quadros foram vistas com bons olhos pela comunidade financeira internacional. Prova disso foi o sucesso das negociações que se realizavam com os bancos americanos e europeus, pelos embaixadores Walter Moreira Sales e Roberto Campos, respectivamente. A missão norte-americana foi

²⁶ CRUZ, Paulo Davidoff. *Ignácio Rangel: um pioneiro - o debate econômico do início dos anos sessenta*, dissertação de mestrado, IFCH/Unicamp, Campinas, 1980, p.15.

²⁷ "The elimination of the auction system, which had generated financial resources for the government in the past, was counter-balanced by the fiscal measures linked to the exchange reforms. The compulsory sale of import bills produced an additional Cr\$ 67 m in 1961, and the increase of 100 per cent in the price of foreign exchange for subsidised imports meant that taxes on imports generated Cr\$ 37,7m in 1961, in comparison with Cr\$ 22m in 1960; an increase of 64 per cent compared with an increase of only 34 per cent in external taxes." Conforme SOLA, Lourdes. op. cit., p.216

particularmente bem sucedida, apresentando, segundo um importante estudo de Sochaczewski, os resultados que seguem. "From the IMF Brazil was granted a standy-by credit of US\$ 160 million and roll-over of previous compensatory loans due in 1961/62. From the EXIMBANK a US\$ 168 million credit was obtained together with the re-scheduling of US\$ 212 million of compensatory loans and US\$ 92 million debts from Banco do Brasil with the American bank. A US\$ 100 million credit was even granted by IDA which wasn't yet entirely established. From private banks Brazil got a US\$ 48 million credit apart from rolling-over US\$ 200 million from the 1954 loan and consolidating comercial arrears to oil suppliers to the aumont of US\$ 45 million" ²⁸

A missão européia, por seu turno, embora menos produtiva, ainda obteve créditos *stand-by* no montante de 110 milhões de dólares, além de conseguir uma rolagem de dívidas anteriores no valor de 170 milhões de dólares.

O resultado dessas negociações, conjugado com o incremento das exportações devido às medidas da Reforma Cambial, foi a sensível melhora do balanço de pagamentos que mostra-se superavitário em 1961.

Também imediatamente após a promulgação da Instrução nº 204, a elite empresarial parece ter tido uma reação bastante favorável às novas medidas. Rui Gomes de Almeida, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, defendeu a medida dizendo que eram "velhas aspirações das classes produtoras". Enquanto isso, o presidente do CONCLAP, Enéas Almeida Fontes, dizia o seguinte sobre a

²⁸ SOCHACZEWSKI, A. C.. *Financial and Economic Development of Brasil, 1952-1968*, Phd thesis, University of London - The London School of Economics and Political Science, 1980, p.193.

medida: "Aplaudo, como presidente do CONCLAP, a Instrução 204, e estou certo de que as classes produtoras - comércio, indústria, bancos, seguradores, das categorias de empregados e empregadores, enfim, todos quantos são representados pelo CONCLAP - encontram-se dispostos a formar na primeira linha para assegurar, na área do livre empreendimento, o êxito das medidas contidas na Instrução."²⁹

Por outro lado, a reação da elite política não foi das mais positivas com relação à Reforma, sobretudo entre aqueles situados no campo nacionalista. A medida foi vista como uma inteira submissão aos interesses do FMI, despertando reações críticas mesmo de políticos não tão radicais em seu nacionalismo como José Maria Alkmin que teria dito na ocasião em que tomou conhecimento da medida: "Este governo não durará muito."³⁰ Inclusive os militares publicaram um manifesto criticando a política de Jânio, dentre outras coisas, por ser lesiva aos "interesses da Nação".

Porém, o mais contundente golpe na política de estabilização de Quadros adveio dos próprios efeitos adversos que a Reforma gerou no ritmo inflacionário. Com a eliminação dos subsídios à importação de trigo e petróleo, os preços internos desses produtos subiram imediatamente, depreciando muito a popularidade do Presidente.

Quadros procurava neutralizar essas reações que se esboçavam no campo nacionalista e popular, executando a chamada "política externa independente". Esta consistia num não alinhamento automático

²⁹ Correio da Manhã. 15/03/61

³⁰ Citado em SOLA, L. op.cit. p.219

no conflito que opunha os blocos capitalista e socialista. Esta orientação do Itamarati provocou, em diversos momentos, a irritação do governo norte-americano, como na questão cubana, ao mesmo tempo em que, internamente, desencadeou as reações da direita civil e militar, que via na aproximação do Brasil com os países socialistas a traição de seus "ideais cristãos e democráticos".

Atacando os "valores" da direita e os "interesses" da esquerda, Quadros parecia querer colocar-se acima de ambas. Ao mesmo tempo em que realizava uma política econômico financeira ortodoxa, cuja expressão máxima, além dos apertos creditícios e salariais, foi a Instrução 204, despertando a reação à esquerda, Jânio chegava mesmo ao limite da provocação gratuita para com a direita como no episódio da condecoração do líder revolucionário cubano, Ernesto Guevara, com a Ordem Cruzeiro do Sul. Parecia querer travar seus embates políticos somente na arena internacional. Aos políticos locais nada teria a dizer. Depositava extremada confiança nos quase 6 milhões de votos que obtivera. Mas não se perguntou, senão quando já era tarde demais, se o "povo" ainda estava com ele. A verdade é que por detrás da aparente fortaleza que exprimia suas atitudes, ocultava-se uma situação, de fato, de extrema fragilidade política de Quadros. A vocação para o diálogo com as grandes nações era apenas o reflexo inverso de uma incapacidade quase absoluta para o diálogo com as forças políticas na arena interna. "...Durante todo o seu Governo, e antes mesmo dele, o Sr. Jânio Quadros insistiu em se colocar acima da direita e da esquerda, numa posição de árbitro a distribuir justiça salômonica (...), mas sem contar com uma força política própria ou com um dispositivo militar convertido às suas idéias e a sua ação. Seu

equilíbrio político era portanto extremamente instável..."³¹ E o ponto crítico dessa instabilidade manifestou-se no episódio de sua renúncia. Independentemente de suas veleidades conspiratórias, o ato de Jânio deve ser entendido como o resultado da debilidade de sua situação política. Praticou, de fato, um "suicídio sem sangue", mas o "povo", acostumado a emoções mais intensas, não sentiu-se estimulado a sair às ruas clamando por seu nome.³²

³¹ MARTINS, Luciano. *Temas de Hoje*, Rio de Janeiro, editora da UNE, 1962, p.10.

³² Sobre a evolução dos acontecimentos que se anteciparam à renúncia de Quadros, ver: AFFONSO, Almino. *Raízes do golpe - da crise da legalidade ao Parlamentarismo 1961-1963*, São Paulo, Marco Zero, 1988; VICTOR, Mário. *Cinco Anos que Abalaram o Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965; BANDEIRA, Moniz. *A Renúncia de Jânio Quadros e a Crise Pré-64*, São Paulo, Brasiliense, 1979, 2ª ed. Informações e análises sobre o episódio são amplamente encontráveis nos textos sobre a história política do período. Para uma análise do significado reformista do Governo Quadros, ver: CAMARGO, Aspásia. "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)", In: FAUSTO, Boris (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III, vol. 10, São Paulo, Difel, 1981.

Capítulo II

CRISE POLÍTICA, CONCILIAÇÃO E RADICALIZAÇÃO

II.1 - Introdução

Procuramos abordar no capítulo anterior, através da evolução das políticas econômicas anteriores ao Plano Trienal, a problemática especificamente econômica da crise dos anos sessenta, a qual o Plano Trienal não poderá deixar de enfrentar: como financiar o desenvolvimento sem explosão inflacionária?

Agora, deslocaremos o foco da análise para o plano da crise política. A questão que se coloca é a seguinte: Quais as causas da crise política que emerge no início dos anos sessenta, sobretudo após a renúncia de Jânio Quadros?

Abordaremos alguns momentos da conjuntura política que se abre com a renúncia de Quadros, em agosto de 1961, e termina com o plebiscito que restabeleceu o presidencialismo, em janeiro de 1963. Centraremos a atenção nos momentos de intensificação da crise, tentando apontar suas causas. Partindo da superfície da crise política, procuraremos atingir seu núcleo.

Para isso, além da demonstração de que estava em marcha um processo de paralisia decisória¹ decorrente da fragmentação e polarização político-partidária, tentaremos entender quais os fatores

¹ Ver SANTOS, Wanderley G. dos. *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, São Paulo, Vértice, 1986. Voltaremos a essa questão, adiante.

que, por sua vez, dão impulso a esta dinâmica da radicalização, visto que não é por qualquer preferência irresistível pela discórdia que não se obtém, no jogo político-partidário, o consenso em torno das questões em debate na época.

Ao contrário, pois pelo que aponta a ideologia e a prática política prevalecentes entre as elites brasileiras era de se esperar alguma forma de conciliação político-partidária. Se isto não aconteceu foi somente porque o tipo de conciliação que poderia solucionar a crise nos marcos do regime democrático não era mais a conciliação entre elites, mas sim uma *conciliação de classes*.² E para que isto se tornasse possível era necessária a adequação das instituições de modo que pudessem canalizar e arbitrar o conflito de classes emergente.

Assim, foi o conflito em torno das chamadas reformas de base que representou mais expressivamente a luta em torno de demandas de classe. A realização das reformas (principalmente da reforma agrária) era condição indispensável ao estabelecimento das instituições

² É importante frisar que a conciliação de classes não implica em supressão do conflito de classes, porém em sua institucionalização. Foi somente no início dos anos sessenta que os conflitos de classes passaram a ocupar o centro da luta política. Isso, devido a emergência política das classes populares, que até então não haviam criado as condições para atuar de forma autônoma em relação ao Estado. Assim, parece-nos algo indevido falar em conciliação de classes antes da crise dos anos sessenta como normalmente se faz para caracterizar o chamado período populista. A conciliação de classes é uma estratégia política que tem como pressuposto lógico a existência de luta política de classes. Não cabe a conciliação onde não existe um conflito prévio. A conciliação que predominou durante todo o período populista foi uma conciliação inter-elites e não a conciliação de classes, a qual, no Brasil, só aparece como possibilidade histórica no início dos anos sessenta. Para uma definição da noção de classe aqui empregada ver a nota n. 36 deste capítulo.

reguladoras do conflito de classes, que só pode ocorrer em regime democrático.

O "nevoeiro" ideológico no qual os principais atores políticos tomaram consciência dessas demandas de classe impediu em grande medida uma análise mais objetiva da questão das reformas e, portanto, da formulação de estratégias políticas mais eficazes para sua realização. Estas são as questões que procuraremos abordar neste capítulo.

II.2 - A Renúncia de Quadros e a Crise da Legalidade

A renúncia do presidente Jânio Quadros, em fins de agosto de 1961, abre um período de crise política e institucional que só será encerrado com o golpe de estado de março de 1964. Mais que as razões que conduziram à decisão de Quadros vamos nos ater, aqui, nas consequências do ato, que se expressam no que se convencionou chamar de crise da legalidade. Por que a renúncia do presidente não foi seguida pela sucessão presidencial conforme as normas constitucionais? Quais as razões do veto militar ao nome do vice-presidente?

Quadros tinha como seu sucessor legal o vice-presidente João Goulart. Afilhado político de Getúlio Vargas, Goulart havia projetado seu nome na política nacional quando ocupou o cargo de ministro do Trabalho no segundo governo de Vargas. É nesta época que surgem os primeiros sinais de atrito entre Goulart e a alta oficialidade

militar. Enquanto Goulart preparava um relatório justificando um aumento de 100% no salário mínimo, 81 oficiais (42 coronéis e 39 tenente coronéis) assinavam o *memorial dos coronéis*, um documento que quebrava o silêncio das Forças Armadas em relação à política de Vargas. Neste memorial tecia-se várias críticas ao descaso do governo com as Forças Armadas, onde os baixos salários dos oficiais estariam provocando inclusive a quebra da disciplina militar. O documento deixava transparecer um profundo ressentimento com relação ao governo, pois "enquanto os militares lutavam para manter um padrão de vida compatível com sua posição social o governo preparava e anunciava medidas que beneficiariam certas classes ou grupos".³ Embora o documento não mencionasse explicitamente o nome de Goulart, estava claro que o alvo era a política desenvolvida no Ministério do Trabalho, particularmente o prenunciado aumento de 100% no salário mínimo. O resultado da pressão militar foi a decisão de Vargas de afastar Goulart no mesmo dia em que este apresentou sua exposição de motivos justificando o referido reajuste salarial.

Durante sua passagem pelo Ministério, Goulart angariara a fama de herdeiro político de Vargas. Os setores conservadores e anti-getulistas o viam como o "chefe do peronismo brasileiro", um "subversivo", "comunista", "agitador", e coisas do gênero. Não foram outros os argumentos utilizados pelos ministros militares de Quadros para evitar sua posse como presidente em agosto de 1961. Mas por quais motivos a figura de Goulart era percebida de forma tão ameaçadora

³ Citado em SKIDMORE, Thomas. op.cit. p.165

pelos setores conservadores?

Ideologicamente, Goulart não ultrapassava o velho trabalhismo de Vargas, ideologia que afirmava a tutela da classe trabalhadora pelo Estado. Portanto, desse ponto de vista, não haveria nenhuma incompatibilidade maior entre sua ideologia e os anseios de preservação da ordem da ala militar conservadora.⁴ O problema não estava nos princípios que defendia, mas sim na crença de seus opositores de que suas práticas poderiam desviar-se desses princípios. Goulart era visto como um político com pouco talento e muita ambição. Carecia daquela habilidade conciliadora de que desfrutava Vargas. Logo, para preservar e aumentar seu poder poderia utilizar todos os métodos ao seu alcance, arriscando-se a desencadear processos que logo sairiam de seu controle. É claro que a simpatia que Jango angariou no meio sindical, ao longo de sua carreira política (principalmente quando foi ministro do Trabalho), acrescentava motivos aos temores de seus opositores. Imaginava-se que Goulart poderia utilizar seu prestígio junto aos sindicatos para pressionar no sentido da consolidação de uma base de sustentação sindical para seu governo. O peronismo na Argentina seria um modelo, ao mesmo tempo, real e próximo.

Entretanto, mais importante que as características da controvertida personalidade política de Goulart era o quadro de

⁴ Vale lembrar que os três ministros militares de Quadros (General Odílio Denys - Ministro da Guerra, Brigadeiro Grun Moss - Ministro da Aeronáutica e Almirante Silvio Heck - Ministro da Marinha) constituíam um dispositivo militar bastante representativo dos setores mais conservadores das Forças Armadas.

mobilização social e política que a sociedade brasileira atingira naquela conjuntura. É na emergência política de inúmeros segmentos das classes populares que se encontra o verdadeiro sentido da aversão ao nome do vice-presidente. Acreditava-se que apesar de Goulart desfrutar de um certo prestígio junto a alguns setores populares, não teria condições de manter dentro dos limites da ordem estabelecida a mobilização desses setores que tornavam-se visivelmente cada vez mais radicalizados. Por outro lado, na visão dos opositores de Goulart, o simples fato de sua principal base de apoio ser os sindicatos trabalhistas tornava pouco provável qualquer ação repressiva mais enérgica contra esses setores quando esta se fizesse necessária, por exemplo, no caso de uma greve de caráter político.

Em síntese, o quadro que vislumbravam os ministros militares era o de um presidente insuflando movimentos de massa para atingir suas metas políticas pessoais e impedido de utilizar o aparato repressivo estatal na eventualidade, sempre iminente, desses movimentos avançarem de encontro à ordem vigente. O que temiam os setores conservadores não era precisamente Goulart, mas as forças que este imaginava dominar.

O veto dos militares, todavia, não foi aceito passivamente. Foi o início de uma crise que abalou profundamente o sistema político. De 24 de agosto a 4 de setembro de 1961 as forças políticas em conflito encontraram o maior grau de polarização de toda a história da crise do início dos anos sessenta. Foi uma crise dentro da crise.⁵

⁵ Analiticamente, podemos fazer um conjunto de distinções para conceber aquilo que estamos chamando de crise dos anos sessenta. Em primeiro lugar, cabe reconhecer que este fenômeno apresenta suas

Goulart, que encontrava-se em visita à China Popular, estava impossibilitado de assumir imediatamente as funções presidenciais. Em

dimensões econômica, política, social e ideológica. Em segundo lugar, é preciso que se considere que cada uma dessas dimensões possui seu tempo estrutural e conjuntural. Assim, hipóteses como: a) o esgotamento da etapa fácil do modelo de substituição de importações; b) o surgimento de novas classes e grupos decorrentes do processo de desenvolvimento; c) a inadequação do sistema de representação institucionalizado para expressar os interesses das novas classes e grupos; e, d) a perda de hegemonia da ideologia nacional desenvolvimentista, são explicações de caráter estrutural para a crise do início dos anos sessenta, focalizando as suas dimensões econômica, social, política e ideológica, respectivamente. Nesse tipo de abordagem (que enfatiza o tempo estrutural) aqueles aspectos referentes aos preconceitos, às expectativas, aos temores, à personalidade, enfim, à subjetividade dos participantes do conflito tendem a ser considerados como elementos de reduzida eficácia para a explicação da crise, quando não como "impurezas" a serem extirpadas do processo explicativo. No entanto, é na análise da conjuntura que esses aspectos vão apresentar-se como essenciais para a compreensão da crise. E poderíamos ainda arriscar dizer que quanto mais crítica a conjuntura mais esses aspectos pesam na percepção da lógica do processo. Nos momentos de intensificação da crise, o cálculo econômico de médio e longo prazos esboroa-se e as posições dos atores políticos são constantemente redefinidas. É a ruptura com o passado e a incerteza quanto ao futuro que predomina nas práticas dos atores. Nessas crises, a intelegibilidade das tendências estruturais não está ao alcance dos envolvidos nos conflitos, que no entanto não deixam, por isso, de agir e de formular estratégias. O que ocorre é que estas estratégias são constantemente reformuladas, dependendo da reação dos contendores. No calor da hora, onde tudo tem de ser constantemente reinventado num contínuo processo de tentativa e erro, é que os aspectos que assinalam a subjetividade dos atores exercem sua maior influência. A explosão da violência é, muitas vezes, a consequência deste domínio do irracional. Uma outra consequência pode ser a inação. Esses momentos de intensificação da crise costumam não durar muito. Tomando a crise do início dos anos sessenta podemos observar que, no período que se estende da renúncia de Quadros à deposição de Goulart, temos uma série de curtos períodos que caracterizam-se como crises dentro da crise: a crise da renúncia, de 24 de agosto a 4 de setembro de 1961; as crises parlamentares, em julho de 1962 (queda do gabinete de Tancredo Neves) e em setembro do mesmo ano (queda do Gabinete de Brochado da Rocha e pressão popular pelo plebiscito); maio de 1963, mobilização pelas reformas; junho de 1963, queda do primeiro ministério presidencialista; outubro de 1963, crise do Estado de Sítio; finalmente, de 13 de março de 1964 (realização do comício pelas reformas) ao golpe de 31 de março, período onde a irracionalidade desemboca na violência, restituindo-se a previsibilidade pela repressão dos conflitos.

decorrência disso, assumiu interinamente o cargo Ranieri Mazzili, presidente da Câmara dos Deputados e o sucessor constitucional, na ausência do vice-presidente. Com o objetivo de obter uma base política ao veto, os ministros militares buscaram negociar no Congresso o *impeachment* de Goulart. Esta manobra serviria para conferir uma aura de legitimidade ao golpe. Começavam nesse momento as dificuldades para os militares consumarem seu objetivo.

O Congresso, em peso, mostrou-se contrário a aprovação do pedido de *impeachment* de Goulart. Logo em seguida, os ministros militares divulgam um manifesto à nação onde procuram apresentar as razões da "absoluta inconveniência, na atual situação, do regresso ao País do Vice-Presidente." Afirmavam os militares que "...na Presidência da República, em regime que atribui ampla autoridade e poder pessoal ao Chefe de Governo, o Sr. João Goulart constituir-se-á, sem dúvida alguma, no mais evidente incentivo a todos aqueles que desejam ver o País mergulhado no caos, na anarquia, na luta civil. As próprias Forças Armadas, infiltradas e domesticadas, transformar-se-iam, como tem acontecido em outros países, em simples milícias comunistas."⁶ Neste manifesto, podemos observar que uma solução conciliadora já é cogitada pelos militares diante das primeiras reações do Congresso ao impedimento puro e simples de Goulart. Observe-se que o documento faz menção explícita ao regime presidencialista, o qual "atribui ampla autoridade e poder pessoal ao Chefe de Governo". Neste caso, sim, Goulart seria uma incontestável

⁶ Citado em VICTOR, Mário. *Cinco Anos que Abalaram o Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965, p.348.

ameaça. Todavia, a possibilidade de um compromisso em torno de uma mudança do sistema de governo não é de todo afastada. Deixa-se em aberto a possibilidade de uma conciliação entre as elites, mecanismo clássico de superação das crises políticas brasileiras.⁷

A reação às intenções imediatas dos militares, esboçada pela maioria dos congressistas, só ganhou consistência devido à adesão de amplos setores da sociedade civil à causa da legalidade.

Em 27 de agosto, o Marechal Teixeira Lott⁸ divulgou um manifesto onde repudiava a atitude de seus companheiros de farda. "...conclamo todas as forças vivas do País, as forças da produção e do pensamento, dos estudantes e intelectuais, dos operários e o povo em geral, para tomar posição decisiva e enérgica no respeito à Constituição e preservação integral do regime democrático brasileiro, certo ainda, de que os meus camaradas das Forças Armadas saberão portar-se à altura das tradições legalistas que marcam sua história no destino da Pátria."⁹ Ao tomar conhecimento do manifesto, os ministros militares decretaram imediatamente a prisão do Marechal.

O Congresso tomou o fato como uma demonstração de que os

⁷ Sobre a política de conciliação ver: RODRIGUES, José Honório. *Conciliação e Reforma no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965; DEBRUN, Michel. *A Conciliação e Outras Estratégias*, São Paulo, Brasiliense, 1983. Voltaremos, em seguida, ao exame da política de conciliação.

⁸ O Marechal Lott havia disputado a eleição presidencial de 1960 pela coligação PSD-PTB, tendo como vice em sua chapa o próprio Goulart. Foi derrotado por Quadros, ao passo em que Goulart elegeu-se. Lott havia se notabilizado como um legalista nas Forças Armadas, angariando ampla respeitabilidade dentro e fora dessa instituição. Em 1955, liderou um "golpe preventivo" para garantir a posse de Kubitschek na Presidência.

⁹ Citado em VICTOR, M. op.cit., p.334

Ministros estavam firmemente posicionados contra a posse de Goulart, o que só fez crescer o temor entre os parlamentares e, com isso, ganhar terreno uma solução de conciliação para a crise.

Entretanto, as mobilizações políticas em favor da defesa da Constituição de 1946 continuavam intensificando-se fora do Congresso. No Rio Grande do Sul, o Governador Leonel Brizola liderava a "rede da legalidade", que transmitia em cadeia de rádio para todo o país os discursos do próprio Brizola e de outros defensores da posse incondicional de Goulart, conclamando o povo à luta por esse objetivo.

Em todo o país ocorria a mobilização de greves e passeatas em favor de Goulart. Foi nessa conjuntura que se consolidou o Comando Geral de Greve, que em seguida se transformaria no CGT (Comando Geral dos Trabalhadores), entidade de cúpula da classe trabalhadora que exerceria, a partir de então, um papel crucial no processo político até 1964.¹⁰

O Palácio Piratini, sede do Governo gaúcho, tornou-se o foco da resistência legalista. Porto Alegre tornara-se, naqueles dias, uma cidade preparada para a guerra civil. A campanha pela legalidade conquistava um crescente número de adeptos entre intelectuais, governadores de estado, estudantes, operários, camponeses, etc. Mas, a principal adesão, que correspondeu ao fato político mais importante a ser assinalado naquela crise, foi a do Comando do III Exército, chefiado pelo General José Machado Lopes.

¹⁰ Sobre o CGT ver: DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Comando Geral dos Trabalhadores no Brasil (1961-1964)*, Petrópolis, Vozes, 1986; COSTA, Sérgio Amad. *O CGT e as Lutas Sindicais Brasileiras, 1960-1964*, São Paulo, Grêmio Politécnico, 1981.

O III Exército, com jurisdição nos três Estados da Região Sul, havia-se declarado insubordinado às ordens do Ministério da Guerra. Isso ocorreu no momento em que o ministro determinou o bombardeio do Palácio Piratini, afim de dismantelar a resistência encabeçada por Brizola. O General Machado Lopes reagiu prontamente, afirmando que não mais cumpriria as ordens de seus superiores hierárquicos. E ainda mais: resistiria lutando ao lado do povo e do Governador Brizola e só obedeceria as ordens do chefe constitucional das Forças Armadas, o presidente Goulart.

Prontamente, o Ministério da Guerra divulgou uma nota à imprensa onde dizia que "o Exército está coeso em torno da autoridade do ministro da Guerra e conta com o apoio unânime das outras Forças Armadas." Mas, de fato, o que ocorria era um processo de cisão crescente nas Forças Armadas. Além do III Exército, as forças legalistas ganhavam a adesão de uma série de outras forças militares dissidentes do Comando Geral das Forças Armadas como os oficiais do 2º Batalhão de Caçadores em São Paulo.¹¹ Estava, assim, aberta a possibilidade de o conflito explodir militarmente, o que significaria, de fato, o estopim de uma guerra civil cujas consequências seriam imprevisíveis.

O temor da imprevisibilidade e das soluções radicais ou sangrentas característico de nossa elite política fez com que uma vez mais ela pudesse executar aquela tarefa para a qual foi historicamente

¹¹ A esse respeito ver AFFONSO, Almino. *Raízes do Golpe - Da Crise da Legalidade ao Parlamentarismo*, São Paulo, Marco Zero, 1988; LOPES, José Machado. *O III Exército na Crise da Renúncia de Jânio Quadros*, Rio de Janeiro, Alamambra, 1979

talhada: a conciliação. Elaborou-se durante a crise uma Emenda à Constituição de 1946, o chamado Ato Adicional, que instituiu o sistema parlamentarista de governo.

II.3 - Conciliação e Parlamentarismo

A conciliação, como observa Michel Debrun, constitui-se, desde os tempos do Império, na mais importante estratégia política utilizada pelas elites no poder para preservar e reforçar esse poder. "A 'conciliação' tem desempenhado um papel considerável na história política do Brasil. Mas seria ilusório interpretá-la através de estereótipos sobre a 'indole da nossa gente', o 'caráter mineiro' etc. ou vê-la como um processo suave de ajuste de contas entre atores dotados de força ou influência mais ou menos igual."¹² Dessa forma, "...a conciliação', no Brasil, sempre pressupôs o desequilíbrio, a dissimetria dos parceiros, e não o seu equilíbrio. Tanto ao nível micropolítico do engenho, da fazenda, da empresa, da repartição pública etc., como no nível macropolítico na constituição e manutenção do poder central, a 'conciliação' não se desenvolveu para evitar brigas incertas ou custosas entre contendores de força comparável. Mas, ao contrário, para formalizar e regular a relação entre atores desiguais, uns já dominantes e outros já dominados. E

¹² DEBRUN, Michel. op.cit. p.51.

para permitir que os primeiros explorassem em seu proveito a transformação dos segundos em sócios caudatários."¹³

Assim, tomando como ponto de partida a noção de conciliação elaborada por Debrun, somos levados a supor que se houve realmente conciliação na crise de agosto de 1961, tal não se processou segundo o modelo clássico. O acordo entre as elites que resultou na emenda parlamentarista foi buscado como saída para um conflito entre contendores de peso relativamente igual como o demonstra a cisão nas Forças Armadas, e justamente para evitar a luta mais "incerta e custosa" imaginável: a guerra civil.¹⁴

No entanto, é preciso reconhecer que se não se consumou uma conciliação política de estilo tradicional, não foi pelo fato de as elites não terem posto em prática o mecanismo da conciliação. O mecanismo foi acionado mas mostrou-se ineficaz como resposta às questões suscitadas pela crise. O que se obteve foi apenas um acordo de trégua temporário do qual, diga-se de passagem, não participou parcela considerável das elites.

¹³ idem, p.15

¹⁴ Michel Debrun assinala este aspecto a partir da justa distinção entre duas formas de conciliação: a sócio-cultural e a política. A "primeira tem sempre, em medida variável, um caráter laxista e de transigência com certas exigências do 'meio', ao passo que a 'conciliação' política é um mecanismo de disciplinamento." Idem, p.127. Debrun nos esclarece ainda que "a confusão das duas ordens pode fazer com que a 'conciliação' política seja influenciada, desta vez ao nível da própria 'práxis', pelo referencial cultural; é nesse sentido que, em 1961, a posse de Jango Goulart não foi apenas interpretada como uma manifestação típica da 'conciliação', no âmbito político, como, em grande parte, implantada porque havia essa crença generalizada entre os atores políticos. No entanto, na medida em que ela representou um compromisso entre pólos mais ou menos iguais, não vejo nela uma forma típica da 'conciliação' política brasileira." p.128.

Essa trégua, ancorada nos interesses conservadores, oferecia a Goulart a possibilidade de avaliar mais cuidadosamente os reais recursos de que dispunha para exercer o poder. Talvez por isso a tivesse aceito. Ironicamente, porém, o momento em que Goulart aceitou "conciliar" para evitar o conflito foi aquele no qual se configurou o máximo de recursos de poder e força a seu favor, em todo o processo da crise política, até seu desfecho em março de 1964. Os episódios subsequentes relativos ao pedido de Estado de Sítio, em outubro de 1963, e ao comício da Central do Brasil em março de 1964 revelaram que se Goulart errou em subestimar as forças a seu favor na crise da legalidade,¹⁵ errou novamente em superestimá-las depois. Após derrotadas, as forças que mobilizaram-se pela posse incondicional de Goulart jamais deixariam de olhá-lo desconfiadamente. Goulart saiu enfraquecido do conflito, pois além de não conseguir dissipar as desconfianças dos setores conservadores, angariou aquelas dos setores reformistas mais radicais. Sua política errática, buscando alianças ora à esquerda, ora à direita, reflete a tentativa frenética de desfazer desconfianças e obter o difícil (talvez impossível) equilíbrio entre as forças conservadoras e reformistas.

A solução parlamentarista foi ganhando corpo já nos primeiros momentos da crise da legalidade. Em encontro realizado entre o senador Afonso Arinos e o chefe do Estado Maior das Forças

¹⁵ Esta é, por exemplo, a opinião de Almino Affonso, então líder do PTB na Câmara, para quem a correlação de forças tornaria possível a resistência à emenda parlamentarista, "golpe branco" em suas palavras, desde que Goulart se mobilizasse para tal. Ver AFFONSO, A. op.cit. p.38.

Armadas General Cordeiro de Farias, este último mostrou-se receptivo à mudança do sistema de governo proposto pelo senador. O próprio Goulart, ainda fora do Brasil, em reunião com Tancredo Neves, havia dado garantia de que concordava com a Emenda Constitucional, sob a alegação de que o fazia para evitar o derramamento do sangue do povo numa possível guerra civil. Como já observamos, os próprios ministros militares, em seu manifesto pela impugnação de Goulart, já deixavam em aberto a possibilidade de conciliação via mudança de sistema de governo.

Por outro lado, a posse de Goulart com os poderes reduzidos correspondia exatamente aos anseios da maior parte da elite política. Se seu impedimento puro e simples, como queriam inicialmente os ministros militares, poderia significar uma demonstração de submissão desmoralizadora para os congressistas, também a hipótese da entrega dos plenos poderes para Jango não lhes era desejável. Nos partidos conservadores havia um sentimento de desconfiança quanto as reais intenções de Goulart, tanto quanto entre os militares.

O maior partido do Congresso, o PSD, essencialmente conservador, tinha motivos de sobra para desconfiar de Goulart dado a sua já mencionada relação com os sindicatos trabalhistas. Contava, entretanto, a favor de Jango, no PSD, o fato de representar um provável retorno à política getulista sustentada pela aliança PSD-PTB, que abriria ao partido a possibilidade de novos e importantes cargos públicos. Por outro lado, a posse de Goulart traria um ganho extra ao PSD, pois a Constituição impedia a reeleição do Presidente em mandatos consecutivos. Isto significava que o já então candidato pessedista às eleições presidenciais de 1965, Juscelino Kubitschek, estaria livre da

incômoda concorrência de Jango.¹⁶ Mesmo antes de terminar seu mandato presidencial Jucelino já havia fixado como sua principal meta ser o candidato do PSD em 1965, ambição para a qual tinha amplo respaldo no partido. O voto de Kubitschek, contrário a Emenda parlamentarista, indo aparentemente de encontro a deliberação de seu partido, só pode ser entendido na perspectiva de sua estratégia de retorno à Presidência e não como uma negativa à conciliação.

Se a adoção do parlamentarismo contrariava temporariamente as expectativas de Jucelino, por outro lado, trazia ao PSD uma certa tranquilidade por lhe oferecer a possibilidade de "testar" as reais intenções de Goulart, antes de lhe entregar definitivamente os poderes presidenciais. Skidmore, afirma que "é importante ter em mente, no entanto, que a opinião do centro apoiava Jango 'sob experiência'. Muitos ainda abrigavam uma suspeita de que Jango poderia, mais tarde ou mais cedo, tentar uma solução 'peronista'. Não desejavam sacrificar as tradições da legalidade do Brasil, mas, daquele momento em diante, a 'legalidade' dependeria da habilidade de Jango em exercer a presidência sem perturbar o equilíbrio político".¹⁷

Quanto à UDN, partido que além de conservador era visceralmente anti-getulista, o nome de Goulart soava como uma verdadeira ameaça de retorno ao passado que imaginavam ter derrotado com a eleição de Jânio Quadros. Apesar disso, sob os estímulos de sua ala "legalista" e malgrado os anseios da ala "golpista" liderada por

¹⁶ Para um melhor esclarecimento do papel do PSD na crise de 1961 ver: HIPÓLITO, Lúcia. *PSD: de Raposas e Reformistas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, cap.4.

¹⁷ SKIDMORE, T. op. cit. pp. 259-260.

Lacerda, o partido posicionou-se pela posse de Goulart.

Enfim, o que pretendemos sugerir é que a posse de Goulart com os poderes restritos não significou vitória alguma dos congressistas sobre a elite militar. Se a elite política não aceitou a impugnação pura e simples de Goulart foi somente porque os militares já haviam se antecipado e posto em marcha o mecanismo da conciliação. A despeito da verborragia de discursos "legalistas" e dos infundáveis jogos de cena que deram margem a interpretações que enfatizaram o papel heróico do Congresso, a verdade é que a tese parlamentarista está, implicitamente, proposta no manifesto militar. Ademais, a restrição aos poderes de Goulart refletia a solução política ideal para uma elite política conservadora e temerosa diante do "fantasma" popular que associava à figura de Jango.

E aqui podemos afirmar que, se é verdade que a solução parlamentarista distinguia-se do tipo tradicional de conciliação política pelas razões já mencionadas, não é menos verdade que esta solução aproximava-se do tipo tradicional num aspecto decisivo. Como aponta José Honório Rodrigues, um dos traços principais da política de conciliação é seu caráter anti-reformista. "O processo histórico deixara, com a conciliação, de ser cruento, pois ela visava, pela acomodação, a salvar o essencial. As minorias dominantes no Brasil, para evitar as convulsões sangrentas, sempre prometeram reformas, especialmente nas crises, e quando o povo se continha e elas se tornavam senhoras da situação, descumpriam as promessas."¹⁸

¹⁸ RODRIGUES, J. H. op. cit. p.66. "A conciliação (...) que acomoda para salvar o essencial, defendendo a grande propriedade e a escravidão, não quer reformas sociais e econômicas." p.60

Não foi outra a consequência da implementação do parlamentarismo. O novo sistema resultou num refreamento das possibilidades de realização das reformas de base, que desde o Governo de Quadros cresciam em importância na agenda do Executivo. Este aspecto é assim analisado num importante estudo sobre a crise dos anos sessenta: "This short run solution succeed in preventing the coup, but it also frustrated the expectations of the leftist and the nationalist groups regarding the socio-economic reforms. Given the large majority the conservative parties enjoyed in Congress, the new institutional arrangement provided additional guarantees that rise of a President committed to a program of reforms would hardly undermine the interests they represented. The article of the parliamentary amendment which precluded Goulart from dissolving the Congress further strengthened the latter's position vis a vis the president. As a consequence, parliamentarism increased the constraints on the prospects for the deeper socio-economic reforms that various leftist and nationalist groups demanded."¹⁹

Assim, o acordo forjado por parcela das elites, cristalizado na Emenda parlamentarista, justamente por não incorporar a possibilidade da realização das reformas de base, servindo mesmo como um poderoso obstáculo a sua realização, não poderia ser mais que um arrefecimento passageiro do conflito. Uma trégua, como afirmamos. Mas uma trégua conservadora.

Portanto, a aprovação do parlamentarismo foi um exemplo de

¹⁹ FIGUEIREDO, Argelina M. C.. *Political Coalition in Brasil, 1961-1964: Democratic Alternatives to the Political Crisis*, Phd. Thesis, University of Chicago, 1987, pp. 42-43.

conciliação somente se a tomamos no seu aspecto exclusivamente negativo, ou seja, seu caráter anti-reforma. Em seu aspecto positivo, não logrou êxito, pois não conseguiu recompor o consenso entre as elites. Parte significativa das elites não o aprovou. Os nacionalistas radicais, predominantes no conjunto das forças de esquerda, continuaram excluídos, jogando lenha na fogueira da radicalização. Uma conciliação, portanto, já nascida morta.

A conclusão importante a ser assinalada é que a crise que emergiu ao plano político com a renúncia de Quadros não poderia ser solucionada através da estratégia tradicional de conciliação (formal e inter-elites). A razão disso é que os conflitos que caracterizavam a crise não se originavam no universo das elites. Como veremos adiante, eram conflitos que se apresentavam, progressivamente, como conflitos de classe. Então, somente uma estratégia política de conciliação de classes poderia superar aquela crise nos marcos do regime democrático.

II.4 - As Crises Parlamentares

Uma das mais expressivas demonstrações da incapacidade da solução parlamentarista para lidar com os problemas fundamentais da crise pode ser observado nos episódios das crises parlamentares e na efemeridade dos gabinetes. De setembro de 1961 a janeiro de 1962, período de pouco mais de um ano, sucederam-se três Conselhos de Ministros. Mas, mais elucidativo que a efemeridade, em si, desses

Gabinetes era o traumatismo que ocasionava o processo de sua substituição por outro.

O Gabinete de "União Nacional", formado imediatamente após a instituição do sistema e tendo como Premier Tancredo Neves, um mestre da conciliação, teve um final melancólico. Após experimentar alguns meses de ingovernabilidade, o Gabinete estabelece uma data para dissolver-se: junho de 1962. Motivo: a desencompatibilização dos Ministros para enquadrar-se na lei da elegibilidade que estabelecia que os potenciais candidatos ao Legislativo deveriam deixar seus cargos com pelo menos quatro meses de antecedência do pleito.

A renúncia do Gabinete de Tancredo Neves desencadeou uma nova crise política. Para substituir Tancredo Neves, Goulart indica ao Congresso o nome de San Tiago Dantas, Ministro das Relações Exteriores no Gabinete de Neves e sistematizador da política externa independente iniciada no Governo Quadros por Afonso Arinos. Político do PTB de Minas Gerais, Dantas era bastante vinculado às propostas reformistas. Já em 1959, em pronunciamento na Câmara dos Deputados, Dantas defendia a realização das reformas. "São realmente reformas, reformas de base, reformas de estrutura, as medidas que se fazem necessárias para enfrentar o descontentamento, ou antes, a inquietude social, que não tem na presente elevação do custo de vida a sua causa primária, mas apenas o elo final de uma cadeia de causas."²⁰

Apesar disso, era político bastante alheio ao populismo e ao nacionalismo radical. Dentro do PTB, foi o principal articulador

²⁰ DANTAS, San Tiago. *Perfis Parlamentares*, Brasília, Câmara dos Deputados, s/d, p.91

favorável a solução parlamentarista e, sem dúvida, quem mais influenciou Goulart em sua tomada de posição na questão; em detrimento dos esforços realizadas em sentido contrário por Almino Affonso, líder do partido na Câmara. Dantas dizia-se representante do que ele mesmo batizara de "esquerda positiva", facção que propunha a realização de reformas, porém sem recorrer aos métodos de mobilização popular dos grupos nacionalistas mais radicais. Outra característica da "esquerda positiva" era a moderação de seu "nacionalismo", que via no capital estrangeiro um importante fator de desenvolvimento.

O espírito de moderação política de Dantas levava-o, às vezes, a tomar posições políticas bastante anti-populares, como no caso da onda grevista de 1957. Dizia, então, que "a greve marca um episódio de excepcional relevo no processo de desmoralização e aniquilamento da autoridade e que parece fazer parte de outro, mais profundo, ou seja, a perda de aptidão da classe dirigente para resolver os problemas da sociedade(...) não é possível que o governo se movimente sob a pressão de reivindicações exaltadas e de ameaças."²¹ Com essas características, somadas ao reconhecimento e respeito que desfrutava no conjunto da elite política, devido sua capacidade intelectual e ampla cultura, era de se esperar que sua indicação para Primeiro Ministro fosse seguida da aprovação no Congresso.

Ocorre, entretanto, que a opinião pública conservadora, já aquela altura tomada pelos delírios da febre anti-comunista, desenvolvia uma campanha ostensiva contra Dantas. O motivo parece ter

²¹ Citado em BENEVIDES, M. V. de Mesquita. *O PTB e o Trabalhismo*, São Paulo, Brasiliense/Cedec, 1989, p.125.

sido sua atuação frente ao Ministério das Relações Exteriores, posto para o qual foi designado no Gabinete de Tancredo. Em sua atuação como Chanceler, Dantas deu continuidade e ao mesmo tempo sistematizou a chamada política externa independente, preconizada no Governo Quadros, empenhando-se no estreitamento das relações comerciais e diplomáticas com os países do bloco socialista.

Como o Gabinete de Tancredo Neves havia marcado a renúncia antecipadamente, o nome de Dantas veio à tona como indicação de Goulart bem antes de ser apresentado ao Congresso. Isso permitiu que ocorressem os preparativos de mobilizações extra-parlamentares contra ou a favor de sua indicação. No Rio de Janeiro, um grupo de 42 senhoras iniciava um movimento no sentido de "arregimentar a população feminina da cidade para protestar contra a crescente propaganda comunista e divulgar o desejo do povo de não ser nomeado primeiro-ministro o Sr. San Tiago Dantas."²²

Por outro lado, as principais lideranças sindicais, reunidas no CGT, divulgavam um manifesto sustentando a necessidade de formação de um Gabinete nacionalista e comprometido com a realização das reformas de base, endossando o nome de Dantas. O manifesto ameaçava com a realização de uma greve geral, caso o Congresso contrariasse as expectativas dos setores populares. A atitude da Central sindical provocou a reação da imprensa conservadora: "Foi divulgado um grave pronunciamento dos líderes sindicais. Pela primeira vez, a Nação foi surpreendida com a ameaça direta e positiva de greve geral. Em seguida

²² Correio da Manhã, 16-06-62.

surgiu a manifestação de sargentos do III Exército, dando apoio aquele grupo de pelegos. As afirmativas são claras: ou surge o Sr. Santiago Dantas como primeiro-ministro, ou teremos a desordem implantada no país, mediante a paralização da vida econômica e a indisciplina instaurada nas Forças Armadas."²³

Alguns ataques a Dantas não mediam palavras, recorrendo à mais truculenta deselegância verbal, como no caso dos editoriais da "Tribuna da Imprensa", periódico de propriedade do agitador da direita Carlos Lacerda. Eis um exemplo: "No fundo ele (Dantas) não passa de um paspalhão verboroso e vicioso, com muita leitura e pouca cultura, conselheiral por causa dos óculos grossos, da careca precoce, da barriguinha proeminente e da ousadia de que fala de coisas que não entende, usando palavras escolhidas meticulosamente, decorados para exprimir ideais de segunda mão. Um caráter de terceira servindo-se de uma inteligência de segunda para uma ambição de primeira."²⁴

Submetido à votação no Congresso, o primeiro nome indicado pelo presidente é rejeitado por 174 votos contra 110. Como aponta Hippólito, "o ex-chanceler teve seu nome recusado basicamente pelo PSD, pela UDN e pelo PSP, que juntos totalizaram 142 votos. No PSD 15 deputados desobedeceram frontalmente a orientação do partido e votaram a favor da indicação."²⁵

Consumada a derrota de Dantas, Goulart enviou um segundo

²³ Correio da Manhã, editorial, 19-06-92.

²⁴ Citado em VICTOR, M. p. 428

²⁵ HIPPOLITO, Lúcia. op. cit. p.217.

nome ao Congresso. Era o de Auro de Moura Andrade, Senador do PSD de perfil político nitidamente conservador. O Congresso aprovou com ampla margem de votos. Entretanto, o dispositivo de greve montado pelo CGT, colocou-se imediatamente em prática. O nome de Moura Andrade contrariava profundamente a meta do Gabinete nacionalista comprometido com as reformas de base. Não resistindo à pressão, Moura Andrade renunciou.

Finalmente, um terceiro nome é enviado por Goulart ao Congresso. Trata-se de Francisco Brochado da Rocha. Amigo íntimo de Goulart e Brizola, porém sem maior expressão política, Brochado da Rocha enquadrava-se no perfil reformista, mas sem constituir uma ameaça da envergadura daquela representada por Dantas.

Pela forte ligação pessoal do novo Premier com Goulart é de se supor que a indicação de seu nome tenha se devido à contribuição que Brochado da Rocha poderia prestar na estratégia política de Goulart, ou seja, na tarefa de realizar o mais rápido possível o plebiscito que lhe restituiria os plenos poderes presidenciais.

A partir do Gabinete de Brochado da Rocha, o parlamentarismo passou a ser combatido até mesmo pelos membros do Gabinete. Com o fracasso do Gabinete de união nacional, aqueles que antes depositavam alguma esperança no sistema parlamentar passaram a vê-lo como um forte empecilho ao processo governativo. O governo passou então a orientar seus passos rumo à condenação do parlamentarismo, enfatizando a necessidade de se restituir os poderes presidenciais de Goulart. É bastante representativa do clima criado uma frase atribuída a Hermes de Lima sobre o Gabinete de Brochado da Rocha. "Este governo não é de

extrema direita nem de extrema esquerda, mas de extrema-unção."²⁶ De fato, a função precípua deste Gabinete não era a de governar, mas de demonstrar justamente o contrário, ou seja, que era impossível governar sob o sistema parlamentarista.

Como que para mostrar claramente a inviabilidade do sistema, Brochado da Rocha enviou ao Congresso um pedido de delegação de poderes para legislar sobre as reformas de base. A aprovação da delegação de poderes significaria, na prática, a atribuição de poderes presidenciais ao primeiro-ministro. Dentre as medidas sujeitas ao pedido de delegação de poderes, incluíam-se aquelas relativas à reforma agrária. "As medidas de revisão agrária para cuja execução o Governo solicitou delegação legislativa, compreendiam: a) estatuto do trabalhador rural; b) disciplinação dos arrendamentos rurais; c) regulamentação do dispositivo constitucional sobre a desapropriação por interesse social; d) criação de órgão executor da política de reforma agrária."²⁷

O Congresso não aceitou o pedido, precipitando a queda do Gabinete. Antes disso, porém, as pressões para a aprovação da data do plebiscito intensificam-se. Começa a realizar-se o chamado "esforço concentrado", que consistia num jogo de pressões sobre o Congresso, envolvendo manifestações em praça pública por parte dos setores de esquerda. Brizola, no início de setembro, dá um ultimato ao Congresso, exigindo a fixação da data do plebiscito e a aprovação das reformas.

²⁶ Citado em CASTELLO BRANCO, Carlos. *Introdução à Revolução de 1964 - A Agonia do Poder Civil*, vol. I, Rio de Janeiro, Arte Nova, 1975, p.26.

²⁷ VIANA, Cibília da Rocha. *Reformas de Base e Política Nacionalista de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980, p.139.

Suas palavras são contundentes: "O Congresso com todos os poderes funciona como tirano, feitor do povo brasileiro, para manter o latifúndio e o processo de espoliação do povo brasileiro."²⁸

Também o dispositivo sindical, liderado pelo CGT, ameaça com uma nova onda grevista caso não sejam atendidas as reivindicações. "A 'campanha do esforço concentrado' pelas reformas de base, decisão tomada no IV Congresso Nacional sindical, é de imediato acionada pelo CGT. Tal mobilização, que seria finalizada com uma greve geral, acaba por ser um dos elementos que contribuíram para a crise de 1962, que desencadeia nos meios trabalhistas e populares uma ampla campanha pelo plebiscito."²⁹

O Conselho de ministros envia ao Congresso o pedido para a fixação da data de 7 de outubro para a realização do plebiscito. Portanto, junto com as eleições para o Legislativo e para os governos estaduais. Diante da indisposição do Congresso em aceitar o pedido, o Comandante do III Exército, General Jair Dantas Ribeiro, afirmava que estaria sem condições de manter a ordem pública no território sob sua jurisdição. Era claramente uma forma de pressionar o Congresso para a aceitação imediata do plebiscito. Ao mesmo tempo, o CGT se mantinha na expectativa para deflagrar uma greve geral caso o pedido fosse rejeitado pelos congressistas.

A situação agravou-se quando o Ministro da Guerra, General Nelson de Melo, decidiu repreender o Comandante do III Exército. Uma

²⁸ Correio da Manhã, 02-09-62.

²⁹ DELGADO, Lucília de A. Neves. *O Comando Geral dos Trabalhadores no Brasil (1961-1964)*, Petrópolis, Vozes, 1986, p.58.

nova crise gestava-se no seio da corporação militar, a qual entretanto foi interceptada com a renúncia do Gabinete e a conseqüente queda do Ministro da Guerra. A solução foi positiva para o Comandante do III Exército e principalmente para Goulart, que tinha em Jair Dantas Ribeiro uma peça chave de seu dispositivo militar.

Enquanto ocorriam essas mobilizações e pressões fora do Congresso, Goulart buscava negociar com as lideranças partidárias a questão do plebiscito. Interessava-lhe sobretudo o apoio do PSD, maior bancada no Congresso. Para isso, aceita os termos propostos por Benedito Valadares. Receberia o apoio do PSD desde que se livrasse da esquerda, principalmente de seu cunhado Leonel Brizola. Goulart não teve dúvidas, aceitando os termos da negociação. "Em 13 de setembro a Câmara derrota a emenda Oliveira Brito - parte do acordo entre Goulart e o PSD, pois a redução do quorum prevista pelo substitutivo poderia ser o caminho para a aprovação de reformas solicitadas pela esquerda radical. No dia seguinte a Câmara aprova a Lei Capanema-Valadares."³⁰

Fator decisivo na aprovação do plebiscito foi a adesão de uma série de políticos com pretensões de disputar a presidência nas eleições de 1965, destacando-se Kubitschek, Lacerda, Magalhães Pinto, Juracy Magalhães e Adhemar de Barros.

³⁰ HIPPLITO, Lúcia. *PSD - De Raposas e Reformistas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p.220.

II.5 - Crise Partidária e Conflito de Classes

O comportamento dos partidos políticos e a caracterização do sistema partidário são elementos cruciais para uma adequada compreensão da crise do início dos anos sessenta. Em regime democrático, seja no sistema presidencialista ou no parlamentarista, a formação de alianças partidárias em torno de questões relevantes na agenda estatal é condição indispensável para a realização do processo decisório. Na ausência dessa condição, as decisões não se processam, ocasionando o que Wanderley Guilherme muito bem caracterizou como uma crise de *paralisia decisória*. Afirma o autor: "Aceitando o diagnóstico de que a crise de 1964 resultou de um estado de imobilismo político, pretendo demonstrar que este não se constitui principalmente sob a forma de um impasse entre o Executivo de base urbana e o Legislativo de raízes rurais. Ao contrário, o impasse foi a consequência imperiosa de um conflito político caracterizado pela dispersão de recursos entre atores radicalizados, impedindo que o sistema tivesse um desempenho adequado e impelindo-o para o tipo de crise que classificarei de 'paralisia decisória'."³¹

A noção de *paralisia decisória* contribui muito para a explicação da crise política do início dos anos sessenta, pois lança

³¹ SANTOS, W. G. op. cit. p.22

luz sobre o comportamento dos partidos e revela como a nova configuração do sistema partidário afeta negativamente a governabilidade. Como afirma Wanderley Guilherme, "entre o final da década de 50 e o ano de 1964, o sistema político brasileiro experimentou a transformação de um pluralismo moderado para um pluralismo polarizado."³²

Após formular um modelo para a operacionalidade dos sistemas políticos cujas variáveis são as *preferências* dos diferentes atores, a *intensidade* dessas preferências e os *recursos* dos atores para realizá-las, o autor caracteriza um sistema pluralista polarizado como aquele em que "os recursos políticos estão fragmentados entre um grande número de atores políticos altamente comprometidos. Os perfis de distribuição de recursos interagem com a intensidade de preferência, de forma que a dinâmica do conflito político conduz a um impasse."³³

Assim, o imobilismo político do governo apresenta-se como resultado deste impasse cuja consequência imediata é a queda da atividade legislativa, pois "...as ações do Executivo dependiam da lei escrita, estavam sujeitas à contínua legislação do Legislativo. Em praticamente nenhuma área o Executivo tinha carta branca para agir. Até mesmo medidas de curto prazo deviam ser autorizadas pelo Legislativo, antes de serem postas em funcionamento, e a implementação de políticas era acompanhada de perto pelas desconfiadas comissões do

³² Idem, p.35.

³³ Idem, p.35.

Congresso."³⁴ Dessa forma, supera-se aquela visão um tanto esquemática da crise como resultante do conflito entre um Executivo reformista e um Congresso conservador, a qual obscurece o fato de que este conflito está presente simultaneamente em todos os poderes.

A força explicativa da noção de paralisia decisória está precisamente no fato de enfatizar a lógica específica do processo político-decisório. Percebe-se a incompatibilidade entre a nova situação político partidária (pluralismo polarizado) e o processo decisório institucionalizado. As constantes tentativas de se tomar decisões fora ou mesmo contra o arcabouço institucional estabelecido, cujas frequentes pressões e ameaças ao Congresso são a demonstração mais cabal, atestam essa incompatibilidade.

Porém, o mesmo ponto de partida que confere vigor a esta noção, ou seja, a total autonomia atribuída ao nível político-partidário da crise, para a explicação dos conflitos que a constituem, é também a premissa que impede que se responda uma questão crucial para a compreensão da crise em sua globalidade: Por que as forças político-partidárias apresentavam *naquela conjuntura* aquela tendência aparentemente irresistível à polarização? Esta questão, em meu entender, emerge a partir da noção de paralisia decisória, mas extrapola os limites do quadro referencial estabelecido por esta noção

Para responder a esta questão é preciso reconhecer primeiro que a dimensão política é apenas uma dimensão da crise, que é, por assim dizer, multidimensional e, em seguida, que a própria dimensão

³⁴ SANTOS, W. G..op. cit. p.43.

política da crise não se reduz ao jogo político-partidário. Assim, concordando com a idéia de que a dinâmica da radicalização é explicitada pelo esfacelamento do sistema partidário e dos próprios partidos, resta saber quais os fatores que dão impulso a esta dinâmica da radicalização. Ou, objetivando mais a questão: O que, concretamente, conduz à ruptura interna dos partidos políticos, ocasionando a crise do sistema partidário?

Wanderley Guilherme sugere que "...é a ideologia que transforma um sistema segmentado em um sistema polarizado."³⁵ Não resta dúvida que a radicalização ocorreu no universo das elites e predominantemente num espaço político verbal. Mas, mesmo que se admita que a ideologia seja uma mera representação distorcida da realidade, seria preciso reconhecer que as causas do processo de radicalização referem-se a própria realidade e não à ideologia. Em outras palavras, a ruptura de um certo consenso ideológico entre as elites, na conjuntura do início dos anos sessenta, resultou do surgimento de novas demandas políticas e sociais, cujas possibilidades e formas de atendimento constituíam-se no núcleo do debate político e ideológico.

Ao que nos parece, a manifestação prática dessas novas e complexas demandas encontrava-se, na época, no desejo difuso de realização de reformas de base. Era a divergência entre as elites quanto à necessidade, às formas e à temporalidade (prazos) para a realização das reformas que empolgava a dinâmica da radicalização política. É verdade que foi nos quadros de referência das ideologias

³⁵ Idem, p.73

onde interpretou-se o significado da questão das reformas. Isso é mais claro no caso dos setores de esquerda das elites, os quais tinham no nacionalismo um quadro referencial pronto, porém ineficaz para a compreensão dessa questão. Mas é importante frisar que não são as ideologias que colocam o problema. Fazem, quando muito, formulá-lo adequadamente.

*O desejo por reformas de base, à época bastante difuso e intenso, é de natureza sócio-histórica. Ou seja, sua emergência para o primeiro plano da luta política é resultado da crescente politização das classes populares, os reais demandantes das reformas. Assim, o conflito em torno das reformas de base deve ser entendido como um conflito de classes, do mesmo modo que as reformas são demandas de classe.*³⁶

³⁶ Aqui cabe uma qualificação acerca da noção de classe social que empregamos. Entendemos a classe como um fenômeno histórico, ou seja, como algo que acontece de fato, não se limitando à uma estrutura conceitual qualquer. São grupamentos humanos que vivem uma experiência comum no mundo da produção social, e, a partir dessa experiência, identificam interesses e objetivos comuns, passando a mobilizar-se por eles. Muitas vezes, a mobilização (ou luta) por esses interesses e objetivos pode fazer-se de forma algo intuitiva, sem a necessidade de sistematização prévia, ou qualquer formulação ideológica da condição de classe. Sendo assim, destacamos os três elementos constitutivos da noção de classe: a experiência de classe, a luta de classes e a consciência de classe. É preciso, entretanto, não incorrer nos equívocos acerca da noção de classes. Primeiro: quando falamos em experiência de classe não estamos nos referindo exclusivamente ao lugar dos agentes no processo produtivo, pois os homens não experimentam uma vida econômica abstrata, desvinculada das dimensões social, política e cultural de sua existência. Não cabe, aqui, portanto, o economicismo que vê no "nível" ou "estrutura" econômica o fator determinante, ainda que em última instância, da classe social. Segundo: a luta (ou conflito) de classes não conduz, necessária e inelutavelmente, a um antagonismo final, onde a plena realização dos interesses da classe dominada levaria ao aniquilamento da classe dominante. A conciliação (ou compromisso) de classes não somente é possível, como também tem demonstrado ser, ao menos até aqui, a única forma de combinar justiça social e democracia. Terceiro: a consciência

Assim, as cisões fundamentais nos partidos políticos ocorreram a partir do posicionamento de seus membros em torno da questão das reformas de base, especialmente a reforma agrária. Isso fica claro nos dois maiores partidos conservadores, o PSD e a UDN.

No PSD, foi o surgimento da chamada "Ala Moça" que marcou a cisão. Esse grupo, formado por políticos relativamente jovens, articulou-se inicialmente a partir da campanha presidencial de Juscelino Kubitschek, em 1955. Como lembra Lúcia Hippólito, participaram do núcleo inicial: Renato Archer, João Pacheco e Chaves, Cid Carvalho, Ulisses Guimarães, Oliveira Brito, Nestor Jost, Leoberto Leal, José Joffily e Vieira de Melo.³⁷

Os jovens dissidentes foram tolerados pelas oligarquias possedistas até por volta do final dos anos cinquenta, quando iniciou-se uma ofensiva para o aniquilamento das pretensões políticas do grupo de controlar o partido. A ofensiva contra a Ala Moça coincide com o período no qual começam a intensificar-se as mobilizações populares de cunho reformista. Por isso, o posicionamento desse grupo sobre a questão das reformas passa a ser uma ameaça ao PSD. Não se

de classe a que aludimos não é aquela que a classe deveria ter, mas a que efetivamente tem. é a expressão cultural da experiência e da luta de classes. Assim, a distinção entre uma "falsa consciência" de classe e uma "consciência verdadeira", supostamente conhecida pelos intelectuais, perde, aqui, qualquer sentido. Os interesses e objetivos da classe operária, por exemplo, não são necessariamente inatingíveis sob o capitalismo e orientados para a destruição desse sistema. Para um aprofundamento dessa discussão, ver: THOMPSON, E. P. *A Miséria da Teoria*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981; -----, *A Formação da Classe Operária Inglesa*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, 3 volumes; PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social Democracia*, São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

³⁷ HIPPOLITO, Lucia. op. cit. p.156.

tratava mais de um grupo de jovens idealistas a empunhar bandeiras cujas condições de realização eram longínquas.

José Joffily, um dos líderes da Ala Moça, exprime as razões da ameaça que os reformistas representavam para o velho PSD. "Nossa posição com relação à reforma agrária e depois com relação à política externa foi o que caracterizou a Ala Moça como uma espécie de enfermidade dentro do PSD, porque eram temas vitais para a própria natureza do PSD enquanto partido conservador."³⁸

O próprio Joffily foi o relator de um substitutivo de reforma agrária, elaborado por uma Comissão Especial no Congresso, em 1961. O substitutivo baseava-se nos projetos de Nestor Duarte, Último de Carvalho e Coutinho Cavalcanti, tentando uma certa unidade entre propostas radicalmente divergentes acerca da reforma agrária. O resultado foi uma proposta relativamente moderada, mas com um inegável sentido reformista. A moderação desagradou as facções nacionalistas radicais do Congresso, resultando na apresentação de um projeto elaborado pelo deputado petebista Jonas Bahiense, o qual tecia fortes críticas ao substitutivo Joffily, ao afirmar que, "com sua aprovação, a reforma agrária sequer seria iniciada. Isto porque ele não instrumentalizava o Estado para desestimular a existência de latifúndios improdutivos, para proibir contratos rurais leoninos, para organizar um sistema de serviços agrários, para planificar a produção e para controlar a sua distribuição aos mercados consumidores, principais medidas para enfrentar a questão agrária em bases

³⁸ Citado em HIPÓLITO, Lúcia. op. cit. p.165.

democráticas."³⁹

Por outro lado, o reformismo do substitutivo provocou a reação dos setores conservadores. O projeto do deputado pessedista Gileno Dé Carli expressava os interesses latifundiários e a crítica ao substitutivo Joffily. De Carli propunha que a distribuição de terras fosse feita a partir das terras devolutas da União. Ainda no PSD, o substitutivo Joffily foi duramente criticado pelo mineiro Ultimo de Carvalho, que apresentou uma emenda supressiva dirigida basicamente aos casos passíveis de desapropriação, à possibilidade de desapropriação temporária e ao cálculo das indenizações, considerando o substitutivo inexecutável e inconstitucional.

Assim, como resume Tapia, "a trajetória do substitutivo Joffily foi marcada por resistências localizadas nos principais partidos, inclusive no PSD. No Congresso, o partido se dividiu entre o substitutivo e o projeto De Carli. A natureza dos projetos em confronto demarcavam, explicitamente, as posições políticas e ideológicas divergentes entre, de um lado, os setores progressistas abrigados na chamada 'Ala Moça'; de outro, os setores ruralistas e conservadores que insistiam na intocabilidade da Constituição. Também o PTB não parecia disposto a hipotecar apoio ao projeto Joffily. Com isso a sorte do projeto Joffily passou a depender da resolução do 'impasse' interno do PSD. Esse se resolveu através do exame do projeto

³⁹ Conforme um exaustivo estudo sobre as alternativas de reforma agrária desde Constituição de 1945 até o golpe de 1964. TAPIA, José R. Biton. *Capitalismo e Questão Agrária - Um Estudo sobre as Alternativas para a Reforma Agrária no Brasil*, tese de mestrado, Campinas, IFCH/Unicamp, 1985, p. 482. O capítulo 6 é exclusivamente dedicado ao exame da questão agrária no início dos anos sessenta.

por uma comissão designada por Amaral Peixoto e composta por Gustavo Capanema, Ulisses Guimarães e Oliveira Brito. O parecer foi pela inconstitucionalidade do substitutivo."⁴⁰

Segundo Lúcia Hippólito, a derrota da Ala Moça pela oligarquia pessedista resultou na liquidação do centro do sistema político, intensificando o processo de radicalização.⁴¹ A autora parte do modelo de Wanderley Guilherme sobre a configuração dos sistemas políticos, procurando demonstrar a origem da fragmentação e polarização político-partidária. Assim, toma como pressuposto a absoluta autonomia da dimensão política na explicação da crise e a redução dessa dimensão ao jogo político partidário.

Evidentemente, não se pretende negar a valiosa conclusão de que a cisão interna ao PSD potencializou a crise, manifesta na intensificação do processo de radicalização. Entretanto, parece-nos que há um certo exagero em afirmar que esta cisão tenha sido a origem desse processo, como sustenta Lúcia Hippólito. Esta origem situa-se, na verdade, além do sistema partidário; no conflito de classes emergente. Além disso, apesar da maior importância relativa do PSD como mantenedor da estabilidade do sistema político, é necessário destacar que esse tipo de dissidência não ocorreu unicamente neste partido. Todos os partidos estavam atravessados por dissidências que, no fundamental, originavam-se das divergências com relação às reformas

⁴⁰ Idem, p. 484.

⁴¹ "O sistema partidário brasileiro polariza-se rapidamente, vítima do processo de radicalização política e do desaparecimento do centro do sistema. E a origem desse processo está exatamente na destruição da Ala Moça pela oligarquia pessedista." HIPPOLITO, Lúcia. op. cit. p.211

de base, de um modo geral, e com a reforma agrária, em particular. E o esfacelamento desses partidos também contribuiu para a crise do sistema partidário.

Na UDN, a facção reformista agrupou-se em torno da chamada "Bossa Nova". Nomes como o de José Aparecido, José Sarney, Celso Passos, Ferro Costa, Gil Veloso e outros compunham essa ala reformista. Também na UDN, a ruptura interna do partido foi motivada pelas divergências em torno da reforma agrária.

Como revela o importante estudo de Benevides sobre a UDN, "...a Convenção Nacional da UDN, realizada em Curitiba em abril de 1963, trouxe a público as divergências udenistas. De um lado os conservadores, liderados por Carlos Lacerda, Herbert Levy, Aliomar Baleeiro e Ernani Sátiro, em aliança com o 'Bloco Ruralista' do PSD e do PR mineiro e a Ação Democrática Parlamentar. Do outro o grupo da 'Bossa Nova' (e seus aliados entre os 'liberais históricos') vinculado à Frente Parlamentar Nacionalista, que agregava, também, a 'ala moça' do PSD e o MTR de Fernando Ferrari. A 'Bossa Nova' defendia a reforma com emenda constitucional; os conservadores não admitiam qualquer modificação na Constituição (Carlos Lacerda lançara o slogan: 'A Constituição é intocável')." ⁴²

O manifesto da Bossa Nova, na Convenção de Curitiba, dizia que "...a lei protege a injusta situação dos camponeses, que não tem terra e trabalham sob as mais aviltadas formas de parceria (...). As iniquidades serão mantidas enquanto se exigir prévia indenização em

⁴² BENEVIDES, M. Vitória. *A UDN e o Udenismo - Ambiguidades do Liberalismo Brasileiro (1945 -1965)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981, p. 191.

dinheiro para assegurar à terra a sua destinação social."⁴³

Entretanto, os vitoriosos na Convenção foram mesmo os conservadores, liderados pelo extremismo de direita de Carlos Lacerda. Este saía da Convenção com seu nome fortalecido e como provável candidato da UDN nas eleições presidenciais de 1965. Inútil o apoio de outro presidencialista, o "realista" Magalhães Pinto, às posições da Bossa Nova, com o objetivo de trazer o partido para o leito reformista.

A vitória dos conservadores despertou a indignação do respeitável "liberal histórico", Afonso Arinos, um dos fundadores da UDN. "Não aceito a decisão do meu partido, tomada em Curitiba, de recusar qualquer reforma da Constituição (...) Em primeiro lugar a negativa indiscriminada de se aceitar o estudo da reforma constitucional é uma atitude subversiva. O poder de reforma foi entregue ao Congresso pela Constituição; os partidos são órgãos dela e do Congresso, e não podem declarar de antemão, de forma total e indiscriminada, que recusam apreciar medidas que a Constituição autoriza e que a situação nacional parece exigir."⁴⁴

Como se pode observar, a cisão na UDN apresentava razões semelhantes, senão idênticas, àquela ocorrida no PSD. E, se a cisão da UDN não teve o mesmo peso da ocorrida no PSD, não se pode negar que também foi um fator relevante para o agravamento da crise e para o esfacelamento do sistema partidário, contribuindo, assim, para a

⁴³ Citado em BENEVIDES, M. V. op. cit. p.191.

⁴⁴ FRANCO, A. Arinos de Mello. *Evolução da Crise Brasileira*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965, p.68.

consequente paralisação decisória. Como salienta Octávio Dulci, em seu estudo sobre a UDN, "...o veto a emendas constitucionais que era recomendado às bancadas eliminava qualquer possibilidade de negociação da UDN com outros partidos em torno das reformas. O partido transformou-se num bloco paralisador das decisões do Legislativo, agravando consideravelmente o impasse entre este e o Executivo e retirando ao sistema parte de sua capacidade de funcionamento."⁴⁵

Todo esse processo de ruptura interna dos partidos políticos, corresponde, por outro lado, a um processo de realinhamento partidário através da formação de coalizões supra-partidárias. Essas coalizões são basicamente duas: a Ação Democrática Parlamentar (ADP) e a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN). A primeira congregava os elementos conservadores de todos os partidos, sob a bandeira da imutabilidade da Constituição. A segunda reunia os elementos reformistas como a "Ala Moça" do PSD, a "Bossa Nova" da UDN, o PSB, o MTR, o PTB (principalmente o "Grupo Compacto"). É nessas coalizões que se encontra aquilo que mais se aproxima do que se poderia chamar de "partidos reais". É verdade, porém, que não podemos superestimar a eficácia dessas coalizões, pois faltavam-lhes os requisitos institucionais para que funcionassem adequadamente como partidos no Congresso. Mesmo assim, avaliamos que a formação dessas coalizões é tão esclarecedora da natureza dos conflitos fundamentais que caracterizam a crise dos anos sessenta quanto a ruptura dos partidos formais.

⁴⁵ DULCI, Otávio. *A UDN e o Anti-Populismo no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG/PROED, 1986, p.190.

O dilema básico, gerador dos conflitos, era manter o acervo institucional intacto, imutável, portanto incapaz de canalizar os conflitos decorrentes das demandas dos novos sujeitos sociais e políticos (os diversos segmentos das classes populares), ou empreender a reforma das instituições de modo a adequá-las à nova realidade, alargando, assim, os horizontes do regime democrático.

Escrevendo em 1963, ano da total paralisação do Congresso, Afonso Arinos aponta para a crise institucional aludida acima. "...as razões da inoperância do Legislativo se acham ligadas à desatualização e inflexibilidade da Constituição de 1946. Esta situação não teria uma importância especial se não fosse a crise inflacionária que vivemos, geradora de tensões e conflitos sociais os mais variados, além das condições, tantas vezes referidas, das transformações que sofre a nossa estrutura econômica. Estes fatores de tensão e de transformação não podem ficar parados, presos à estreiteza de instituições que visivelmente não mais os podem conter. Então procuram abrir caminho como as torrentes que desbordam o leito dos rios e dos canais; como o próprio sangue que procura novos rumos para circular, se encontra as artérias bloqueadas."⁴⁶

Sendo a emergência política das classes populares a força que impelia para a transformação das formas institucionais, cabe saber como isto se manifesta. Existe, a nosso ver, dois grandes eixos expressivos da politização dessas classes.

O primeiro movimento é de caráter urbano, protagonizado pela

⁴⁶ FRANCO, A. Arinos. op. cit. pp. 66 - 67. O grifo é meu.

classe operária, mas que também abrigava amplos setores de outras categorias de trabalhadores como os bancários, os do setor público, caminhando celeramente para atingir os setores de base das Forças Armadas. A organização mais representativa desses setores, na época, foi o CGT, entidade que embora reconhecida pelos trabalhadores não o era pelo estado, permanecendo ilegal até 1963, quando o então ministro do Trabalho, Almino Affonso, legalizou a organização.

Embora a direção do CGT tivesse uma orientação geral baseada na ideologia nacionalista, sendo controlada principalmente pelo Partido Comunista, deve-se tomar o fato de sua crescente legitimidade perante os trabalhadores não como uma adesão dos trabalhadores a esse ideário, mas sim como uma aspiração por organizações mais autônomas em relação ao Estado e, portanto, mais combativas na luta pelos seus interesses como trabalhadores.⁴⁷ Autonomia organizacional para garantir e ampliar os níveis de consumo: essa era a motivação básica da luta dos trabalhadores urbanos, que o nacionalismo não soube interpretar.

O outro movimento é de caráter rural e expressa-se na ação de organizações como as ligas camponesas e, posteriormente, os sindicatos rurais. As demandas reais que impulsionavam o movimento camponês podem ser resumidas em duas: melhoria das condições de vida, via aumento de salários, em certos casos, ou posse de terra, em

⁴⁷ Veja-se o levantamento das greves ocorridas de 1945 a 1963, realizado por WEFFORT, Francisco. *Sindicatos e Política*, tese de livre docência, FFLCH/USP, 1972. Observe-se que a grande maioria dos movimentos grevistas foram motivados por demandas econômico-corporativas como aumentos de salário, pagamentos de abonos e décimo terceiro salário, solidariedade a colegas demitidos ou a outras categorias em greve, etc.

outros, e o acesso à cidadania, através da consagração do direito de voto ao analfabeto e mesmo à extensão da legislação trabalhista ao campo. Isso nada tinha que ver com um suposto movimento contra o capitalismo, como supunham alguns líderes do movimento camponês, notadamente Francisco Julião e a ala agrarista do PCB.⁴⁸

As palavras de Antônio Callado, atento observador do movimento camponês emergente, denotam o sentido exato das aspirações dos camponeses. "Não sei se os camponeses, mesmo agora que abriram os olhos e começaram a manifestar com desembaraço suas idéias, poderão produzir os líderes de que necessitam. Mas uma coisa é verdade. Eles só parecem seguir aqueles que se dispõem a encaminhá-los a objetivos práticos e imediatos, como o de se organizarem em sindicatos para reclamar salários mais altos. Padre ou comunista, o que os camponeses querem é a liderança de gente prática e que lhes melhore as condições de vida."⁴⁹

Temos então dois movimentos de classes populares que embora distintos, na forma e no conteúdo, são convergentes no que se refere ao impacto causado no sistema político. De um lado, as demandas dos trabalhadores urbanos pela ampliação do consumo e maior autonomia organizacional questionavam de dentro as instituições do Estado populista, na medida em que buscava desvencilhar-se da tutela exercida

⁴⁸ Sobre as ligas camponesas, ver: AZEVEDO, Fernando A. *As Ligas Camponesas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982; BASTOS, Elide R. *As Ligas Camponesas*, Petrópolis, Vozes, 1985; CALLADO, Antônio. *Os industriais da Seca e os Galileus de Pernambuco*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1961; JULIÃO, Francisco. "Que são Ligas Camponesas", *Cadernos do Povo Brasileiro*, n.1, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962.

⁴⁹ CALLADO, Antônio. *Tempo de Arraes*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979, p.76.

pelo Estado via corporativismo. De outro lado, dessa vez exercendo uma pressão externa ao pacto básico de poder que sustentava o Estado populista, entravam em cena os camponeses. Como lembram Cardoso e Faletto, "...as tentativas de ampliação da 'aliança desenvolvimentista' para abranger as massas rurais antes desfaz a aliança do que a fortalece, e o populismo, quando tentou chegar ao campo (com Goulart), deixou de servir de base de legitimação do poder."⁵⁰

A crise dos anos sessenta foi, então, motivada pelas novas demandas surgidas entre os setores populares. Demandas de classe que, embora limitadas, não encontravam instituições que as canalizassem. Este é também o ponto de vista de Camargo ao analisar o movimento camponês. "...as reivindicações, de difícil absorção institucional - pela inexistência dos canais de processamento das pressões geradas - não deixam de ser defensivas, e mesmo tímidas em sua dimensão substantiva, embora ganhem decisivo poder de impacto em sua dimensão relacional quando avaliadas em função do desequilíbrio que introduzem nas tradicionais relações de classe."⁵¹

Concluindo e sintetizando o argumento central deste capítulo, diríamos que no início dos anos sessenta, estavam seriamente comprometidas as regras básicas do jogo político, até então predominante: a circunscrição da luta pelo poder ao universo das elites, cuja manifestação mais acurada era a estratégia de conciliação

⁵⁰ CARDOSO, F. H. & FALETTTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, 7.ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1984, p.106.

⁵¹ CAMARGO, Aspásia. "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930-1964)", in: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo 3, vol.10, São Paulo, Difel, 1981, p.128.

entre as elites como forma de dirimir os conflitos. As novas forças sociais e as expectativas geradas pela intensificação do processo de desenvolvimento, aliadas à relativa liberdade de manifestação propiciadas pela vigência do regime democrático, originaram a possibilidade de expressão política dos setores populares, ainda que o arcabouço institucional existente permanecesse, em grande medida, impermeável a isto. A promessa de ampliação do consumo e expansão da cidadania, feita pelas elites desenvolvimentistas nos anos cinquenta, transformara-se em dívida, no início dos anos sessenta. E a manifestação pelas reformas de base foi a forma que assumiu a cobrança dessa dívida. O significado exato das demandas por reformas era o desejo de justiça e de melhoria das condições de vida que vinha das classes populares.

Seria possível cumprir a promessa desenvolvimentista? Não acreditamos que houvesse qualquer inviabilidade material congênita para que isso ocorresse. As demandas populares não eram substantivamente explosivas ou antagônicas ao espírito do capitalismo. Nada que justificasse a hipótese de uma revolução em curso. O que nos parece ter sido negado às classes populares não foi o atendimento das demandas, em si, mas sim o próprio direito de essas classes vocalizarem essas demandas. Era a inclusão dessas classes no jogo político que estava em questão.

A continuação da situação elitária do jogo político tornara-se impossível sob o regime democrático. Daí o dilema: ou

rompia-se o "circulo de ferro do poder"⁵², promovendo-se a conciliação de classes e ampliando-se o regime democrático, ou reforçava-se este circulo, a custa da extinção do regime democrático e do aniquilamento das manifestações politicas das classes populares. Não seria esse o principal dilema da democracia brasileira; o fato de que a prática democrática, mais cedo ou mais tarde, traz para o centro do conflito a cobrança dessa já gigantesca dívida social? E poderia ser diferente num país como o Brasil?

⁵² Conforme expressão de José Honório Rodrigues, op. cit.

Capítulo III

IDEOLOGIA E POLÍTICA DO PLANO TRIENAL

III.1 - Introdução

Nas páginas seguintes nossa atenção estará voltada para a análise do discurso técnico-econômico do Plano Trienal. Essa análise será feita à luz do debate econômico predominante no início dos anos sessenta, período em que presencia-se a crise da hegemonia ideológica da idéia de desenvolvimento centrada na industrialização capitalista. Novos temas entram em pauta nas atenções dos técnicos e governantes, como as questões da inflação e das reformas de base.

No que se refere à questão da inflação, abordaremos a famosa controvérsia entre monetaristas e estruturalistas, predominante no debate sobre a inflação na América Latina naquela conjuntura. O mapeamento deste debate é de suma importância para compreendermos as políticas de estabilização propostas no Plano Trienal. Veremos a posição de cada uma dessas correntes do pensamento econômico a respeito das causas da inflação e quais as políticas sugeridas por ambas para obter a estabilidade.

Para a análise da questão das reformas de base e sua relação com o desenvolvimento tomaremos como referência o pensamento de Celso Furtado nos anos sessenta. Furtado foi quem mais sistemática e objetivamente pensou sobre o tema das reformas de base, tentando demonstrar a "necessidade" de tais reformas para garantir a continuidade do processo de desenvolvimento.

Após este exame de como se apresentavam no debate econômico as principais questões do Plano Trienal, descreveremos, em linhas gerais, o diagnóstico do Plano e as medidas que propõe para atender as demandas de estabilidade, continuidade do crescimento e realização das reformas de base. Concluiremos com a análise das dificuldades encontradas pelos planejadores em integrar coerentemente as metas e medidas referentes ao atendimento de demandas político-econômicas tão conflitantes entre si naquela conjuntura.

III.2 - O Debate sobre a Inflação

Um dos principais temas do debate econômico do início dos anos sessenta foi a inflação. Muitas foram as interpretações sobre este fenômeno, que apresentou-se de forma intensa em vários países da América Latina. Entretanto, foi a polêmica entre as duas principais correntes do pensamento econômico da época que marcou o debate sobre a inflação. De um lado, os monetaristas, de outro, os estruturalistas; ambas as correntes preocupadas não somente em fornecer uma explicação para o fenômeno inflacionário latino-americano como, principalmente, em derivar dessa explicação as políticas econômicas consideradas adequadas a obtenção da estabilidade.

Ao fixarmo-nos no exame da polêmica entre monetaristas e estruturalistas estamos sendo motivados não somente pela busca de um balanço acerca das potencialidades analíticas que porventura possam ter os esquemas elaborados por cada uma dessas correntes, mas sobretudo pelo fato de representarem as correntes com maior influência

na formação da política econômica no período considerado.

Em que consiste a análise da inflação formulada por cada uma dessas correntes? Quais as políticas propostas para solucionar o problema? Em que diferenciavam e em que convergiam ambas as correntes?

III.2.1 - A Posição Monetarista

Para os monetaristas a inflação é um fenômeno essencialmente monetário. Grosso modo, teria sua origem numa expansão dos meios de pagamento sem uma correspondente expansão da produção. Ou seja, numa desproporção entre os fluxos real e monetário da economia. Como, segundo os monetaristas, as autoridades monetárias têm o poder decisório sobre a quantidade de moeda a ser colocada no mercado, tudo levaria a crer que a inflação seria um problema de comportamento irracional dessas autoridades. É o que nos diz um dos mais ilustres representantes desta escola no Brasil, Eugênio Gudín. "Aí está em que consiste a inflação. Foram distribuídos direitos de haver em quantidade superior às mercadorias e serviços que podem ser 'havidos', isto é, à produção do país, que não pode exceder à capacidade correspondente a seus fatores de produção, os quais não existem em quantidade ilimitada."¹

O principal centro institucional vinculado às teses monetaristas é o Fundo Monetário Internacional. Esta instituição

¹GUDÍN, Eugênio. *Inflação*, Rio de Janeiro, Agir, 2.ed., 1959, p. 17.

exercer grande influência no debate sobre a inflação, no período considerado, pois, além de concentrar em seus quadros as grandes autoridades da economia ortodoxa, exercia o papel de uma espécie de avalista para os países que solicitavam créditos junto a comunidade financeira internacional, desfrutando assim de um considerável poder de pressão sobre a política econômica desses países. Os técnicos do FMI caracterizavam a inflação latino-americana como produto do que chamavam de "equivoco desenvolvimentista". Existiria uma séria debilidade de poupança nos países subdesenvolvidos, o que certamente tornaria difícil a obtenção de fontes de recursos para o financiamento da acumulação. O equivoco residiria no fato dos governos desses países procurarem obter esses recursos através de expedientes inflacionários, ao invés de procurarem ajuda externa ou intensificarem as exportações.

Os principais focos de crítica dos monetaristas às políticas desenvolvimentistas referem-se basicamente a três tipos de procedimentos. Em primeiro lugar, condenavam o déficit público originado do excessivo gasto estatal com funções sociais e fomento da produção, gastos esses realizados sem a correspondente capacidade de arrecadar impostos.

A segunda medida desenvolvimentista criticada pelos monetaristas refere-se a adoção de políticas de expansão do crédito privado. Para essa corrente de economistas, esse expediente somente será legítimo se houver disponibilidade de fatores, ou seja, se houver estabilidade de preços, já que a inflação é sinal de que existe disputa por fatores de produção. É novamente Gudín quem nos fala. "Em havendo fatores de produção disponíveis, o aumento de rendimentos

proporcionado pelo crédito será compensado pelo aumento de produção, sem que se agrave a inflação. Se, porém, não houver fatores de produção disponíveis, o incremento de uma produção só se realizará à custa da produção de outras; nesse caso, o aumento de rendimentos, sem contrapartida do aumento líquido de produção, agravará a inflação."²

A terceira medida desenvolvimentista, largamente criticada pelos monetaristas, refere-se à adoção de controles cambiais. As diversas medidas de intervenção nas taxas de câmbio são vistas como uma ingerência indevida no mecanismo de preços. Esta prática comum dos governos latino-americanos teria penalizado as exportações e, assim, reduzido um dos mais importantes meios não inflacionários para a viabilização do crescimento econômico desses países. Tais controles seriam utilizados com objetivos múltiplos, desde a proteção artificial às indústrias de caráter antieconômico até a tentativa de obter o equilíbrio do balanço de pagamentos e a estabilidade interna. Vejamos o que pensa desses controles um técnico do FMI, num artigo escrito para um debate promovido pela Associação Econômica Internacional, em agosto de 1957, no Rio de Janeiro.

"Os controles cambiais nada podem fazer para curar a inflação. Muito pelo contrário, a procura reprimida por controles quantitativos de importação se manifestará em gastos internos maiores. Em alguns casos as consequências maléficas dos controles(...) poderiam ser discutíveis. Todavia não há dúvida alguma de que os controles

²GUDIN, Euênio. op. cit., p.60

prejudicaram a expansão das exportações do país, deste modo tornando mais agudas as dificuldades de pagamentos no exterior."³

Partindo dessas análises, os monetaristas concluem que a inflação latino-americana é uma inflação de demanda. Ou seja, as medidas desenvolvimentistas mencionadas provocam um crescimento da demanda por produtos que está além da capacidade produtiva. Está suposto, neste raciocínio, uma plena utilização dos fatores de produção.

Há, porém, um outro tipo de inflação considerada pelos monetaristas: a inflação de custos. Esta refere-se aos aumentos nos custos das empresas derivados sobretudo dos "abusivos" aumentos de salário, como sugere Bernstein. "Uma inflação pode ter sua origem, não somente em dispêndio excessivo por parte do governo ou investimentos em excesso por parte das empresas, mas também em desmesuradas exigências salariais."⁴

Quais as medidas propostas pelos monetaristas para debelar o processo inflacionário? Em primeiro lugar, um severo corte nas despesas públicas, afim de reduzir o principal fator inflacionário que é o déficit do setor público. Isto implicaria em redução dos gastos administrativos correntes, em cortes nos programas de

³ MARSHALL, Jorge. "Os controles cambiais e o desenvolvimento econômico", in: ELLIS, Howard. *Desenvolvimento econômico para a América Latina*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

⁴ BERNSTEIN, E. M. "Relação entre salários e preços numa inflação prolongada", in: *Revista Brasileira de Economia*, n.2, 1958. Ver também KINGSTON, Jorge. "A inflação e os reajustamentos salariais", in: *Revista Brasileira de Economia*, n.3, 1959.

investimento, na eliminação dos subsídios diretos ao consumo e no reajustamento de preços e tarifas dos serviços públicos.

Propunham também a restrição creditícia ao setor privado, afim de eliminar a demanda excessiva; a eliminação dos controles cambiais, incentivando os governos latino-americanos à prática da política da "verdade cambial"; e, logicamente, a contenção salarial, e mesmo a redução do salário real ou "...reajustamentos salariais um pouco inferiores ao aumento dos preços"⁵, como recomendava Gudin.

As medidas acima eram, geralmente, propostas em conjunto, resultando no que ficou conhecido como "tratamento de choque". A consequência mais imediata desse tipo de tratamento é uma redução abrupta na demanda global, levando inevitavelmente a economia à recessão. Essa consequência os monetaristas não negavam. Acreditavam mesmo que fosse inevitável. "é um árduo programa de executar, mas o único salutar"⁶.

É preciso, entretanto, frisar que estas considerações não são de modo algum unânimes entre os economistas monetaristas. Elas representam a opinião predominante. é o núcleo em torno do qual gravitam opiniões mais flexíveis como as propostas de Roberto Campos⁷,

⁵ GUDIN, Eugênio. *Análise de problemas brasileiros*, Rio de Janeiro, Agir, 1965, p.37.

⁶ Idem, p.37

⁷ Para uma análise minuciosa do pensamento econômico de Roberto Campos, no período de 1950 a 1964, ver. MADI, Maria A. Caporale. *A vanguarda do pensamento conservador*, tese de mestrado, IE/Unicamp, 1985

um dos mentores do Plano de Metas. Reconhecendo, implicitamente, os males de um tratamento de choque para o desenvolvimento econômico, e sobretudo a sua inviabilidade política, Campos propõe uma estratégia gradualista para o combate da inflação, a qual consiste em utilizar os mesmos mecanismos, só que com dosagem diluída num maior período de tempo. Campos era dos que reconhecia a inviabilidade política do tratamento de choque proposto pelo FMI.

III.2.2 - A Posição Estruturalista

Os estruturalistas consideram a inflação como um fenômeno inscrito nas estruturas mesmas do subdesenvolvimento. Não é um problema de comportamento das autoridades monetárias, mas uma consequência da existência de inelasticidades e pontos de estrangulamento que acompanham o desenvolvimento na periferia.

O núcleo básico de elaboração das teses estruturalistas foi a Comissão Econômica para a América Latina. Contudo, não se pode vincular estreitamente as teses estruturalistas sobre a inflação a esta instituição. Na verdade, não é tão fácil defender a existência de um pensamento cepalino, nos anos sessenta. A unidade original do pensamento da Cepal esboroa-se juntamente com a crise do desenvolvimentismo. A tentativa dos teóricos estruturalistas de integrar na teoria original a análise dos problemas que surgiram com o desenrolar da industrialização tornou seu esquema excessivamente prolixo e desarticulado, diferentemente do que fora nos anos cinquenta, quando a simplicidade do sistema centro-periferia garantia

de certa forma a coerência interna dos argumentos.⁸ O fato é que as questões que os preocuparam nos anos cinquenta como a deterioração dos termos de intercâmbio, a necessidade de industrialização com planejamento estatal, etc. eram, no início dos anos sessenta, objeto de um quase consenso. O que passou a desafiar a imaginação dos estruturalistas foram as questões das reformas estruturais e da inflação.

Para ser preciso, já em meados dos anos cinquenta iniciou-se, entre os estruturalistas, um esforço para compreender o processo inflacionário, resultante da observação da experiência inflacionária chilena. A elevação abrupta dos preços, nos anos de 1954 e 1955, levou o governo chileno a contratação de uma empresa norte-americana de consultoria, a missão Klein-Saks, cujos estudos sobre a economia chilena, realizados na segunda metade de 1955, resultaram, já no início do ano seguinte, na adoção de um rigoroso programa anti-inflacionário. Inicialmente o Plano obteve um resultado positivo com a redução da taxa de inflação nos anos de 1956 e 1957, mas em 1958 reacelerou-se o processo inflacionário. O êxito do programa foi de curto prazo.⁹

Da reflexão sobre estes fatos surgiu um artigo de Osvaldo

⁸ Ver a esse respeito: CARDOSO, Fernando H. "A originalidade da cópia", in: *As idéias e seu lugar*, Petrópolis, Vozes, 1977.

⁹ Ver GRUNWALD, Joseph. "Estabilidade de preços e desenvolvimento segundo a escola estruturalista: o caso chileno", in: HIRSHMAN, Albert.(org) *Monetarismo versus Estruturalismo*, Rio de Janeiro, Lidador, 1967.

Sunkel, que coloca os pontos de referência básicos da teoria estruturalista da inflação.¹⁰ "A análise da Cepal pode ser reduzida a dois aspectos fundamentais: a) à identificação e classificação dos diversos elementos e categorias que intervêm no processo inflacionário; b) à análise de suas inter-relações."¹¹

Assim, o primeiro passo, na análise da inflação, é distinguir as pressões inflacionárias dos mecanismos de propagação. "Esta distinção é fundamental, uma vez que os dois tipos de fatores constituem categorias lógicas diferentes"¹². Divergindo dos monetaristas, afirmam os estruturalistas que os mecanismos de propagação não podem constituir uma causa da inflação, ainda que possam mantê-la e contribuir para dar-lhe um caráter cumulativo.

As causas últimas da inflação são os chamados fatores estruturais ou pressões inflacionárias básicas. Estas relacionam-se intimamente com o estado de subdesenvolvimento da economia e se devem às limitações, rigidez e inflexibilidades do sistema econômico. Qualquer tentativa de obter a estabilidade seria malograda se não fossem atacados esses fatores. Os mais conhecidos desses fatores estruturais são: o estrangulamento da oferta agrícola; o estrangulamento do setor externo, que se reflete na crise recorrente

¹⁰ SUNKEL, Osvaldo. "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", in: *El Trimestre Económico*, v.25, n.4, 1958. Ver também SUNKEL, O. "Um esquema geral para a análise da inflação", in: FURTADO, Celso et alii. *Inflação e Desenvolvimento*, Petrópolis, Vozes, s/d.

¹¹ SUNKEL, O. "Um esquema geral ...", op. cit., p.15

¹² idem, p.15

do balanço de pagamentos; as deficiências na taxa de formação de capital; e um sistema tributário insuficiente para responder as necessidades do desenvolvimento e, além disso, de caráter regressivo.

Há que se mencionar, ainda do lado das pressões inflacionárias, aquelas que os estruturalistas denominavam pressões inflacionárias circunstanciais e pressões inflacionárias cumulativas. As primeiras são resultado de perturbações imprevistas, tais como a elevação dos preços das importações, o aumento dos gastos públicos causados por catástrofes nacionais, ou a elevação do nível geral de salários. As pressões inflacionárias cumulativas são aquelas induzidas pela própria inflação e que tendem a acentuar a intensidade do mesmo fenômeno a que devem sua existência. Destacam-se "...as deploráveis distorções no sistema de preços, a ineficiente orientação da inversão por atividades, os efeitos do controle de preços e do comércio exterior e a perversão das expectativas econômicas".¹³

Porém, o aspecto imediatamente visível da inflação, aquele que se encontra na superfície do fenômeno são os chamados mecanismos de propagação. Tais mecanismos constituem-se na resposta dos diferentes agentes econômicos às referidas pressões inflacionárias. Referem-se diretamente ao conflito distributivo. Como aponta Sunkel, "...em outras palavras, o processo de propagação vem a ser a capacidade dos diferentes setores ou grupos econômicos e sociais para reajustar sua renda ou despesa real relativas: os assalariados através

¹³ SUNKEL, O. "La inflación Chilena...", op. cit., p.574.

do reajuste de vencimentos, salários e outros benefícios; os empresários privados por meio de altas de preço; e o setor público por meio do aumento da despesa fiscal nominal."¹⁴

Para os estruturalistas não se trata de discutir se seria ou não possível obter-se o desenvolvimento com estabilidade de preços. O fato é que o desenvolvimento tal como se processou na maioria dos países latino-americanos teve a insistente companhia da inflação. Essa constatação os induzia a propor um tratamento bastante cuidadoso à questão da estabilidade. Na opinião desses autores, a inflação teria cumprido um papel de agente catalizador do crescimento. Em outras palavras, foi o preço que teve de ser pago para obtê-lo na ausência das reformas estruturais que, nos países centrais, serviram de base ao desenvolvimento. Isso não significa que considerassem a inflação desejável, nem que sua existência em níveis elevados não causasse prejuízos ao processo de desenvolvimento. O que os estruturalistas pretendiam enfatizar era o fato de que as políticas de estabilização de corte monetarista, a despeito de conseguirem um êxito temporário na redução do nível de preços, o faziam através de políticas extremamente danosas ao processo de desenvolvimento. Cabe, então, a pergunta: Quais as alternativas oferecidas pelos estruturalistas às políticas tradicionais?

Os estruturalistas não desejavam rejeitar completamente as medidas monetárias, mas acreditavam que elas deveriam subordinar-se ao

¹⁴ SUNKEL, O. "Um esquema geral...", op. cit., p.p. 18 - 19.

objetivo de corrigir os desajustamentos básicos. Assim, as medidas principais deveriam constituir-se em reformas básicas¹⁵ que tornassem possível a superação desses desajustamentos.

A principal dessas medidas, preconizada na época pelos estruturalistas, era a reforma agrária. Em 1963, Raul Prebisch afirmava: "Indubitavelmente, na produção agrícola, encontramos geralmente o ponto de estrangulamento interno mais intenso do desenvolvimento latino-americano."¹⁶ A necessidade da reforma agrária adviria do fato de que a estrutura agrária dos países latino-americanos, onde predomina o latifúndio, impediria que se pudesse suprir com os gêneros alimentícios necessários a crescente população urbana derivada do processo de desenvolvimento. Além, é claro, de impedir o acesso à terra da maior parte da população rural, depreciando seu nível de vida. Não seria difícil perceber, segundo os estruturalistas, que essa inelasticidade da oferta agrícola faria com que os preços desses produtos subissem, agravando o processo inflacionário. Assim, Prebisch justificava a necessidade urgente de reformas agrárias na América Latina: "A reforma agrária é necessária impostergavelmente por três razões primordiais: a) realizar uma mudança estrutural que permita aproveitar intensamente o potencial de poupança e promova a mobilidade social, com importantes consequências econômicas sociais e políticas; b) satisfazer a procura de uma

¹⁵ Indicaremos brevemente as principais reformas, nesta seção, visto que assunto será tratado separadamente em outra seção deste capítulo.

¹⁶ PREBISCH, Raul. *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964, p.18.

população que cresce rapidamente e tem que melhorar sua dieta; c) elevar o nível de vida das massas rurais."¹⁷

Outra importante medida da plataforma estruturalista de combate à inflação é a reforma fiscal. A estrutura fiscal do Estado era não somente ineficiente para viabilizar as crescentes necessidades de gastos estatais, mas sobretudo altamente regressiva. Os grupos de alta renda, com um destaque principal para os rentistas fundiários, deveriam sofrer uma maior taxaço sobre suas rendas e patrimônios. Isto seria ainda mais desejável, posto que o consumo suntuário desses grupos pouco benefício trazia para o processo de desenvolvimento, isto é, constituía-se numa importante fonte de poupança desperdiçada.

Além das medidas acima, destinadas aos problemas internos, os estruturalistas propunham algumas outras para tratar do grave problema do estrangulamento externo. A diversificação das exportações era uma delas. Isso, certamente exigia uma atitude menos liberal com relação ao mecanismo de câmbio do que aquela proposta pelos monetaristas. Como nos esclarece Grunwald. "Sem dúvida os propósitos estruturalistas quanto às medidas destinadas a diminuir a vulnerabilidade do sistema econômico em relação ao comércio exterior incluem uma estrutura cambial visando encorajar outras exportações além das tradicionais. Isto não significa que se beneficiasse o embaraçoso sistema de taxas cambiais múltiplas, mas implicaria um sistema de duas ou três taxas nas economias em que a produtividade das

¹⁷ Idem, p.52.

indústrias tradicionais de exportação fosse marcadamente superior à de seus concorrentes mais próximos."¹⁸

Quanto às medidas monetárias não há muito o que se possa dizer, do ponto de vista estruturalista. Isso não implicava numa rejeição absoluta dessas medidas pelos estruturalistas, como já dissemos, mas sim no fato destes as condicionarem ao objetivo maior que era o desenvolvimento. Esse relativo desinteresse dos estruturalistas com relação às medidas monetárias tradicionais revela também os sintomas de um conflito que está além da polêmica de natureza técnica. Os estruturalistas, ao assim procederem, procuravam apontar para o caráter subordinado dessas medidas - nas quais, diga-se de passagem, os monetaristas possuíam um *know-how* incomparavelmente superior a qualquer outro pretendente a manejá-las - , ao mesmo tempo em que procuravam colocar no ápice da agenda antiinflacionária as reformas estruturais. Ao negar a importância atribuída pelos monetaristas as medidas monetárias estavam também colocando-se na posição de principais gestores da política econômica, já que o poder dos técnicos monetaristas residia no consenso acerca da indispensabilidade de tais medidas no combate à inflação.

¹⁸ GRUNWALD, J. *op. cit.*, p. 126

III.2.3 - Convergências e Divergências

Vejamos, agora, resumidamente, onde se encontram as principais diferenças e pontos de contato entre ambas as correntes do pensamento econômico.

A principal diferença entre essas duas correntes de pensamento econômico está na ênfase atribuída a um ou outro termo do binômio Estabilidade-Desenvolvimento. Não é de modo algum correta a afirmação de que os monetaristas desconsideravam absolutamente o imperativo do desenvolvimento. Porém, colocavam em primeiro plano a questão da estabilidade por entender que a inflação era um tremendo impedimento ao desenvolvimento. A ordem era primeiro estabilizar para, em seguida, retomar o crescimento equilibrado. Os estruturalistas, por seu turno, como vimos, só admitiam a implementação de políticas monetárias restritivas na medida em que não comprometessem o desenvolvimento, ou melhor dizendo, na medida em que fossem concebidas dentro de um cuidadoso plano de desenvolvimento que deveria ser implementado durante e não após a estabilização. Desta diferença de ênfase derivam as diferentes propostas.

Entretanto, não devemos subestimar as aproximações entre ambas as correntes de pensamento. Quem nos alerta para este ponto é um monetarista "flexível", Roberto Campos. "Até certo ponto as duas opiniões em conflito são menos diferentes do que pode parecer, suas divergências são mais de método e ênfase do que de substância. Há, contudo, um núcleo de disputas em torno, principalmente, da utilidade das medidas monetárias e fiscais bem como da relação entre fatores

estruturais e do próprio processo inflacionário."¹⁹

Outro aspecto a não ser desprezado é a filiação teórica do pensamento cepalino à teoria econômica tradicional. Os estruturalistas, tal como os monetaristas, partem da utilização de categorias econômicas extraídas seja da teoria neoclássica, seja da teoria keynesiana, ambas já consagradas como alternativas de base à política econômica oficial. Parece, então, correta a conclusão de Rodrigues, ao proceder a minuciosa análise do pensamento da Cepal. "Embora o pensamento cepalino introduza alterações importantes na economia convencional, oferecendo uma interpretação do desenvolvimento original e sugestiva, não consegue superar os marcos dessa economia, à qual, em definitivo, pertence."²⁰ Assim, monetaristas e estruturalistas compartilhavam de uma linguagem comum que viabilizava não somente o debate como também abria a possibilidade de conciliação em torno de certas questões.

As aproximações entre as duas correntes não param aí. Além da convergência mais abstrata exposta acima, podemos verificar outra

¹⁹ CAMPOS, Roberto. "Duas opiniões sobre a inflação na América Latina", in: HIRSHMAN, Albert. op. cit., p.82

²⁰ RODRIGUES, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*, Rio de Janeiro, Forense/Universitária, 1981, p.266. Este trabalho é, dos que conheço sobre a Cepal, o mais exaustivo esforço de síntese e crítica do pensamento da instituição. O autor, após uma criteriosa reconstituição da teoria estruturalista da Cepal, revelando o caráter original desse pensamento, afirma que "No entanto, os fenômenos considerados dizem respeito à esfera da produção material, são parte dos que se produzem a partir e em conexão com o desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aparecem como, senão imediatamente visíveis, pelo menos facilmente perceptíveis. As contribuições da Cepal carecem, em compensação, de capacidade para revelar as causas desses fenômenos, dado que não examinam as relações sociais reais que os condicionam ou originam." p.265.

mais estritamente ligada à análise da inflação. Tanto uns quanto outros, como bem notou Rangel, "...buscam a gênese da inflação numa suposta insuficiência ou inelasticidade da oferta - global, no caso dos monetaristas, e setorial, no caso dos estruturalistas - quando deveriam ocupar-se do comportamento da demanda."²¹ Este aspecto não escapou à percepção de Roberto Campos. Este autor afirma que a contradição básica dos estruturalistas reside na ênfase que atribuem ao ritmo lento do crescimento da oferta em países menos desenvolvidos e à limitação das importações, fato que deveria fazê-los "...concluir logicamente que o único meio de combater eficazmente a inflação seria a contração da procura excessiva, ou seja, precisamente o que os monetaristas vêm defendendo". Desta forma, Campos chega a conclusão de que a "identificação de estrangulamentos é evidentemente de grande utilidade para que a política fiscal e monetária tenha um papel ativo ainda mais útil; e esta é a linha de reconciliação entre os monetaristas e os estruturalistas".²²

²¹ RANGEL, Ignácio. *A inflação brasileira*, São Paulo, Bional, 1986, 5.ed., p.28. Este autor ofereceu, na época, uma abordagem alternativa ao debate entre monetaristas e estruturalistas para o problema da inflação brasileira. Trata-se de uma abordagem bastante sugestiva, apesar de bastante complexa. O autor traz à baila o problema da capacidade ociosa que tanto monetaristas quanto estruturalistas desconsideram, apesar de constituir-se numa das causas básicas da inflação. O pensamento deste autor mereceria um tratamento mais detalhado que, entretanto, está além dos objetivos deste trabalho. Para uma consideração pormenorizada do pensamento de Rangel, no início dos anos sessenta, consultar CRUZ, Paulo Davidoff. *Ignácio Rangel, um pioneiro: o debate econômico do início dos anos sessenta*, tese de mestrado, IFCH/Unicamp, 1980.

²² CAMPOS, Roberto. op. cit., pp. 91 - 92.

III.3 - Desenvolvimento e Reformas de Base (nota sobre o pensamento de Celso Furtado)

A questão das reformas de base, a exemplo da controvérsia sobre a inflação, deixou sua marca no debate econômico do início dos anos sessenta.

Foi entre os pensadores estruturalistas que houve o maior esforço de integração das demandas por reformas de base aos esquemas conceituais da "ciência econômica". De um certo modo, procurava-se demonstrar a *necessidade* de tais reformas do ponto de vista da racionalidade econômica. Mas as reformas de base eram consideradas *necessárias* em relação a quê? Em relação à continuidade do processo de desenvolvimento, segundo os estruturalistas. Assim, como veremos, o ponto de partida para a compreensão da questão das reformas é o conceito de desenvolvimento.

É certo que além dos estruturalistas outras correntes do pensamento econômico buscaram respostas para a questão das reformas de base. No entanto, fixaremos-nos, aqui, somente nos estruturalistas e, particularmente, em um único autor: Celso Furtado.²³ São duas as razões

²³ É importante frisar que nos limitaremos a analisar as obras do autor realizadas durante os anos sessenta, focalizando basicamente sua análise das reformas de base. Os principais textos são os seguintes: FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, 3 ed., Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965; -----, *A Pré-Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.; -----, *Dialética do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964;

que justificam tal ênfase. Em primeiro lugar porque nosso principal objetivo, neste capítulo, é analisar não o debate econômico, em si, mas sim como este se expressa no Plano Trienal. E para isso, no que se relaciona às reformas de base, é a obra de Celso Furtado que oferece maiores subsídios. Até mesmo pelo simples fato de que Furtado foi também o principal mentor do Plano Trienal. Em segundo lugar, pelo fato de ter sido o pensador que mais exaustivamente dedicou-se à análise da questão das reformas, produzindo, durante os anos sessenta, uma obra sem paralelo na época em termos de objetividade e síntese.

É possível até que haja um certo exagero em qualificar a análise de Furtado acerca da questão das reformas como "estruturalista". Não são raros os momentos em que o autor ultrapassa as fronteiras não só do estruturalismo cepalino como também da própria "ciência econômica". E é justamente aí que reside nosso interesse maior em abordá-la.

No capítulo anterior afirmamos que o desejo difuso de reformas de base era uma forma de expressão de demandas de classe por justiça e ampliação dos níveis de consumo. Sugerimos que, ainda que tímidas, o atendimento dessas demandas requereria mudanças institucionais de modo que se pudesse canalizar o conflito em torno

-----, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, 3 ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968; -----, *Um Projeto para o Brasil*, 3 ed., Rio de Janeiro, Saga, 1968. Para uma análise retrospectiva elaborada por Furtado acerca de sua própria obra, ver: -----, *A Fantasia Organizada*, 4 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; -----, *A Fantasia Desfeita*, 3 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989; -----, "Entre Inconformismo e Reformismo", in: *Revista de Economia Política*, vol. 9, n.4 (36), São Paulo, out-dez/1989.

delas, transformando-os em decisões. Esta concepção sobre o significado das reformas requer, em nosso entender, uma análise de tipo interdisciplinar.

A interdisciplinariedade na análise das reformas está presente em Celso Furtado mais que em qualquer outro pensador de sua época. Furtado, entretanto, não a coloca explicitamente como alternativa metodológica ao domínio conceptual estabelecido pela "ciência econômica". Desse modo, a obra reformista de Furtado oscila entre a análise concreta e criativa do significado da questão das reformas de base e a tentativa de integrar este tema nos esquemas da ciência econômica. No segundo caso, trata-se de tentar uma racionalização. Mas não percamos de vista que há uma razão para esta tentativa de racionalização. Para isso, é preciso reconhecer que Celso Furtado não era um analista descompromissado, mas um "técnico"²⁴ preocupado em pôr em prática suas idéias, não relutando em colocar-se na posição que julgava mais eficaz para a transformação destas idéias em políticas, ou seja, no planejamento da política econômica estatal.

Sabemos que, recorrentemente, a formulação e justificação das políticas de desenvolvimento constrói-se com base nos termos e na racionalidade técnico-econômica. Isso confere uma aparente neutralidade a essas políticas, reduzindo uma série de conflitos que surgiriam de uma clara explicitação dos deslocamentos de poder econômico e político de grupos e classes sociais, gerados pela

²⁴ Sobre a noção de "técnico" como ator político, ver: SOLA, Lourdes. op. cit., especialmente o capítulo I.

implementação de qualquer política econômica. Em situações onde nenhum grupo social disponha de capacidade de direção, com a faculdade de tornar universais seus interesses e valores particulares, essa "tecnificação" da política econômica é ainda mais necessária para sua legitimação. Ai, o "técnico" ocupa um papel crucial, procurando mover-se de modo a evitar a ruptura do precário equilíbrio das forças sociais em conflito. Assim, a "técnica", valorizando o "mensurável", o "exato" e o "necessário" constitui-se num importante recurso de poder para os gestores da política econômica. E é deste recurso que Furtado não abre mão.

Para Celso Furtado, a realização das reformas de base seria, antes de tudo, uma condição indispensável à continuidade do desenvolvimento. Mas como Furtado entendia o processo de desenvolvimento?

Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* o desenvolvimento econômico é caracterizado como um processo que "consiste na introdução de novas combinações de fatores de produção que tendem a aumentar a produtividade do trabalho."²⁵ Acrescenta Furtado, "o desenvolvimento econômico é fundamentalmente um processo de acumulação de capital."²⁶

Acerca da referida definição de desenvolvimento cabe ao menos três observações principais. Primeiramente observe-se que tal definição circunscreve-se estritamente ao âmbito econômico da

²⁵ FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, 3.ed., Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965, p.89.

²⁶ Idem, p.98

realidade social. A definição é formulada com os conceitos de fatores de produção, acumulação de capital e produtividade do trabalho; todos extraídos da teoria econômica. Segundo, se o "desenvolvimento econômico é fundamentalmente um processo de acumulação de capital", então é um imperativo lógico que este só possa ocorrer em sociedades capitalistas, desde que se parta, é claro, de uma compreensão correta do conceito de capital, tomando-o não como uma categoria material ou uma propriedade inata às coisas, mas como uma determinada relação social entre pessoas na produção e distribuição do produto social. Terceiro, é no aumento da produtividade do trabalho que se encontra o resultado final do processo de desenvolvimento econômico. Como esse aumento da produtividade do trabalho é função da introdução de novas tecnologias, pode-se concluir que o principal indicador da ocorrência de desenvolvimento econômico é o ritmo da invenção e propagação do progresso técnico.

É certo que este tipo de definição que privilegia grandemente a dimensão econômica do processo de desenvolvimento será ultrapassado inúmeras vezes na obra de Furtado dos anos sessenta. O fato é que quando o autor propõe-se a explicar o mecanismo através do qual o desenvolvimento econômico se realiza torna-se necessária a introdução de elementos de análise que escapam ao universo conceitual da teoria econômica. Assim, Furtado é impelido a observar a atuação concreta das classes sociais no capitalismo.

Furtado argumenta que na fase moderna do capitalismo, quando já se tivesse superado o momento de sua constituição baseada na acumulação primitiva de capital e na exploração da mais valia absoluta, o principal impulso ao desenvolvimento seria dado pela

atuação da classe trabalhadora em busca de maior participação no produto social. Vejamos como o autor resume o mecanismo do desenvolvimento.

"O desenvolvimento do capitalismo, na sua fase mais avançada, deriva seu principal impulso dinâmico da agressividade da massa trabalhadora, que luta para aumentar sua participação no produto social. Essa agressividade, pondo em risco a taxa de lucro da classe capitalista, suscita como reação o interesse pelas inovações tecnológicas que tendem a reduzir a demanda de mão de obra por unidade de produto. Em si mesmas essas inovações são um fator de criação de desemprego, atuando como força depressiva sobre a economia. Essa força depressiva, entretanto, é de um caráter muito especial, pois acarreta modificações estruturais na economia, alterando as funções de produção e recondicionando os padrões de consumo através de modificações nos preços relativos. Contudo é a atuação das classes trabalhadoras, no sentido de aumentar sua participação no produto, que cria as condições para o avanço da tecnologia."²⁷

Observe-se que embora o desenvolvimento seja considerado como um processo essencialmente econômico, seu mecanismo só pode ser compreendido à luz dos conflitos de classes típicos da sociedade capitalista. Para Celso Furtado, é mesmo inconcebível a ocorrência de desenvolvimento sem a presença do conflito de classes. Referindo-se ao capitalismo, o autor afirma que "...a existência de antagonismos de

²⁷ FURTADO, Celso. *Dialética do Desenvolvimento*, p.66.

classes é, assim, inerente ao processo de crescimento deste tipo de sociedade."²⁸

É a partir da noção de conflito de classes que Furtado começa a ultrapassar os limites da explicação estritamente econômica do processo de desenvolvimento. O passo seguinte é o reconhecimento de que sendo o conflito de classes o elemento impulsor do desenvolvimento capitalista, haveria a necessidade de canalizar esse conflito de modo a evitar que se transformassem em luta aberta. Em outras palavras, seria indispensável, para a continuidade do desenvolvimento, a institucionalização dos conflitos de classes. Daí emerge uma noção crucial no pensamento de Celso Furtado em sua obra dos anos sessenta: a frequentemente utilizada idéia de "marco institucional".

É através dessa noção que o autor integra os diversos domínios da realidade social, especialmente em sua análise das reformas de base. Assim, é impossível pensar um sistema econômico, por exemplo, que prescindia da fixação de normas e regras jurídicas para seu funcionamento. Essas normas e regras, ao mesmo tempo em que permitem a canalização de determinados conflitos, têm a função de proteger certas constelações de interesses. Proceder à realização de reformas significa, em última análise, modificar essas constelações de interesses. Nas palavras do autor: "O marco institucional dentro do qual opera uma economia resulta de uma sedimentação de normas

²⁸ FURTADO, Celso. *Dialética do Desenvolvimento*, p. 67

jurídicas que sancionam determinadas formas de comportamento e protegem certas constelações de interesses. Quando se fala em modificar uma estrutura econômico-social, o que se pretende, em última instância, é alterar certas formas de comportamento com o provável rompimento de constelações de interesses longamente sedimentadas e legalmente sancionadas."²⁹

Uma das principais diferenças do processo de desenvolvimento capitalista nos países do centro em relação àquele que ocorre na periferia refere-se ao fato de que nos primeiros a classe capitalista, convencida da inevitabilidade do conflito de classes, contribuiu decisivamente para institucionalizá-lo. Nas palavras de Furtado, nos países centrais, "...a classe capitalista percebeu a vantagem de institucionalizar o processo de antagonismo, o que foi feito através do reconhecimento e da regulamentação do direito de greve e de modificações nas instituições políticas visando a adaptá-las aos requerimentos de uma sociedade cujo dinamismo decorre do próprio antagonismo das classes que a constituem."³⁰

No caso do Brasil, a não institucionalização do conflito de classes é atribuída ao fato de não ter surgido uma classe de dirigentes industriais em antagonismo com as classes dirigentes tradicionais ligadas ao latifúndio. Após examinar as modificações operadas na estrutura social advindas dos processos de

²⁹ FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e Estagnação...*, pp. 121-122.

³⁰ FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e Estagnação...*, p.11.

industrialização e urbanização que marcam o desenvolvimento desde a década de 1930, Furtado afirma que tais "...modificações na estrutura social não tiveram entretanto adequada correspondência no quadro das instituições políticas. A falta de uma classe de dirigentes industriais, cujas posições se houvessem definido em antagonismo com os interesses dos grupos dirigentes tradicionais, frustrou o surgimento de uma nova liderança capaz de promover a modernização do marco institucional."³¹

Através da noção de marco institucional o autor percebe, corretamente, que as reformas de base comportam um significado essencialmente político. Tratar-se-ia, antes de tudo, de modificar a estrutura de poder de modo a adequá-la aos requerimentos da estrutura social em mutação. Teríamos, no Brasil dos anos sessenta, um país cuja estrutura social assemelhava-se àquelas predominantes nos países centrais, ou seja, uma sociedade caracterizada pelos conflitos de classes, sem que o sistema de representação política tivesse a necessária flexibilidade para a expressão desses conflitos. A sub-representação do eleitorado das grandes cidades no Congresso seria uma indicação clara da inadequabilidade do sistema de representação política. Assim, o Congresso tenderia a refletir o domínio das classes tradicionais ligadas ao meio rural, onde predominariam formas arcaicas de relações sociais tanto na dimensão econômica quanto política. Por isso, Furtado, referindo-se às reformas de base, afirma que "...a

³¹ FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e Estagnação...*, p. 100.

reforma mais urgentemente necessitada - aquela que daria maior capacidade de autoadaptação ao sistema e facilitaria a introdução de outras - resulta ser a de mais difícil realização: a reforma política, visando a aumentar a representatividade dos órgãos que atuam em nome do povo. Uma vez que se alcance esse grau mais alto de efetiva democracia, as demais modificações do marco institucional poderão ser introduzidas sem maiores tensões para o sistema político. Como até o presente não foi possível encontrar o caminho para aquela reforma básica, as demais modificações institucionais exigidas pelo desenvolvimento vem sendo realizadas com lentidão e num clima de grandes tensões."³²

Portanto, a realização das reformas de base não pode ser confundida como uma tarefa meramente técnica. E se é verdade que tais reformas seriam "necessárias" ao desenvolvimento, cabe também admitir que as soluções institucionais possíveis ao problema dos obstáculos estruturais eram múltiplas, como, aliás, o demonstrou a alternativa conservadora vitoriosa em 1964. Houve mudança no marco institucional sem que no entanto se trilhasse o caminho das soluções sugeridas por Furtado, cuja essência era a incorporação dos setores populares enquanto classe ao sistema político. Ao contrário, liquidou-se a democracia e ampliou-se a exclusão das classes populares. Mesmo assim, tomando como correta a definição de desenvolvimento exposta antes, quem poderia negar que tal tenha deixado de ocorrer sob o regime

³² FURTADO, Celso. *Dialética do Desenvolvimento...*, pp. 110-111.

autoritário? O problema, voltamos a afirmar, está na definição de desenvolvimento enquanto um processo de invenção e difusão de nova tecnologia, definição que não consegue esconder seu economicismo.

Não por acaso, o próprio Celso Furtado, num seu texto de 1968, empreende uma sensível modificação em sua concepção de desenvolvimento. Segundo o autor, "...o ponto de partida do estudo do desenvolvimento, deveria ser, não a taxa de investimento, ou a relação produto-capital, ou a dimensão do mercado, mas sim o horizonte de aspirações da coletividade em questão, considerada esta não abstratamente mas como um conjunto de grupos e estratos com perfil definido, assim como o sistema de decisões que prevalece na sociedade e os fatores limitantes que escapam ao poder interno de decisão. O desenvolvimento é a transformação do conjunto de estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade. O primeiro problema é definir o campo de opções que se abre a coletividade. Em seguida se apresenta o problema de identificar entre essas opções aquelas que se apresentam como *possibilidade política*, isto é, que, correspondendo a aspirações da coletividade, podem ser levadas à prática por forças políticas capazes de exercer um papel hegemônico no sistema de poder."³³

Contudo, nem sempre o pensamento de Furtado sobre as reformas aparece tão claramente *politizado*. Em diversos momentos surge a tendência à racionalização da questão nos termos da ciência

³³ FURTADO, Celso. *Um Projeto para o Brasil*, pp.19-20.

econômica como forma de justificar a "necessidade" de tais reformas. Isto é decorrência, conforme já assinalamos, da "tecnificação" de problemas políticos como recurso de poder mobilizado pelos "técnicos". A ambiguidade na análise de Furtado sobre a reforma agrária é um exemplo claro disso.

Em alguns momentos, lançando mão da noção de obstáculos estruturais elaborada pelos estruturalistas, Furtado tende a considerar uma necessidade econômica a realização da reforma agrária, pois a estrutura fundiária imperante estaria ocasionando o chamado estrangulamento da oferta agrícola. Ou seja, a produção de produtos agrícolas, sobretudo a de alimentos, não estaria acompanhando o crescimento da população urbana decorrente do processo de desenvolvimento. "As tensões estruturais provocadas pelo rápido processo de industrialização são de várias ordens, mas em nenhuma parte são tão óbvias e significativas como no setor agrário. Como consequência da industrialização, acelerou-se o processo de urbanização(...) Isto significa que o mercado para os produtos agrícolas está crescendo com extraordinária rapidez. (...) A agricultura brasileira não estava preparada, entretanto, para responder a esse grande desafio. De uma maneira geral sua estrutura não comportava sequer um rápido desenvolvimento. O tamanho das propriedades geralmente não tem correspondência com sua capacidade administrativa, e esta última não foi organizada para responder a estímulos econômicos. Duas consequências práticas decorrem desse fato. A primeira é que a oferta de produtos agrícolas tem sido cronicamente insuficiente nas zonas urbanas, com graves consequências para os grupos de população de mais reduzido poder aquisitivo; um mercado de

permanente escassez de produtos essenciais é também um mercado propício a todas as formas de especulações, o que origina um mecanismo adicional de concentração de renda. A segunda consequência prática da resposta do setor agrário ao grande estímulo do aumento da procura urbana tem sido o prêmio auferido por todos os grupos parasitários ligados à economia agrícola."³⁴

Entretanto, em inúmeras passagens o próprio Celso Furtado refuta a tese do estrangulamento da oferta agrícola. Para citar um exemplo explícito tomemos suas palavras em *Um Projeto para o Brasil*, onde o autor afirma que "...não obstante sua estrutura irracional, o setor agropecuário tem acompanhado o crescimento da demanda interna, no sentido de que o consumo de alimentos das populações urbanas não parece haver declinado. No correr do último quinquênio, não obstante o declínio do poder de compra dos assalariados urbanos, a produção agrícola destinada à alimentação do país cresceu com taxa superior à população urbana, o que provocou baixa relativa nos preços dos produtos agrícolas vendidos no mercado interno."³⁵ Assim, não somente não houve escassez de alimentos, como se supunha através da idéia de estrangulamento da oferta agrícola, como essa oferta foi inclusive superior à demanda, provocando a baixa nos preços desses produtos.

Em nosso entender, a idéia do estrangulamento da oferta agrícola, no caso brasileiro, não foi mais que uma racionalização cujo

³⁴ FURTADO, Celso. *A Pré-Revolução Brasileira*, p.44.

³⁵ FURTADO, Celso. *Um Projeto para o Brasil...*, p.59.

objetivo era fornecer uma justificativa técnica para um problema de ordem essencialmente política que era a reforma agrária. Demonstrando que a estrutura fundiária trazia prejuízos não somente aos camponeses mas também as populações urbanas, Furtado pretendia "isolar" politicamente o grupo dos grandes proprietários rurais, os quais seriam os únicos beneficiados com a elevação dos preços dos produtos agrícolas. Pois, se encareciam os produtos agrícolas, também deveriam elevar-se os salários industriais, pressionando, assim, no sentido da queda da taxa de lucro da indústria e para a aceleração inflacionária. É claro o interesse de Furtado em contar com o apoio das classes dirigentes ligadas à indústria para a realização da reforma agrária.

Além da reforma agrária, outra de grande importância referida por Furtado era a reforma fiscal. O autor observa que o desenvolvimento ocorrido desde os anos de 1930 teve o setor público como seu principal gestor e financiador de infra-estrutura. Desde então, os gastos estatais vêm crescendo de forma cumulativa sem que se efetuasse uma modificação substantiva na estrutura de arrecadação fiscal do Estado. A elevação abrupta dos investimentos em infra-estrutura durante a segunda metade dos anos cinquenta, resultante da implementação do Plano de Metas, teria aumentado ainda mais a importância relativa do setor público na sustentação das taxas de crescimento econômico. Por outro lado, para agravar a situação, no início dos anos sessenta teria ocorrido, segundo Furtado, uma debilitação ainda maior da capacidade de arrecadação fiscal do Estado devido a reforma cambial implementada por Jânio Quadros que eliminava as receitas obtidas através das diferenças de câmbio. Furtado não via

qualquer possibilidade de continuidade no processo de desenvolvimento caso não se reaparelhasse o estado do ponto de vista fiscal. Isso seria ainda mais necessário se levamos em conta o argumento do autor de que mesmo a débil estrutura fiscal então existente era de caráter altamente regressivo, ou seja, incidia com maior intensidade sobre os rendimentos dos assalariados.

Também com relação a realização da reforma fiscal Furtado reconhece que a grande dificuldade a enfrentar é de natureza política. Mais uma vez caberia ao Congresso, tomado como trincheira dos interesses tradicionais, a responsabilidade pela situação. "O fato de que o parlamento não capacite a administração para coletar os impostos de que necessita e ao mesmo tempo amplie todos os dias os gastos do governo em função do desenvolvimento, traduz claramente a grande contradição que existe presentemente na vida política nacional. Existe a consciência clara de que o desenvolvimento deve ser postulado como objetivo supremo de toda a política econômica, e por isso se votam as verbas e os planos de obras. Mas, como o parlamento representa uma parcela da opinião pública nacional - aquela economicamente mais bem armada para vencer nas eleições, dentro do sistema eleitoral vigente-, o investimento público é financiado não com esforço daqueles que se beneficiam dos frutos do desenvolvimento, e sim com o sacrifício daqueles que não tem acesso a esses frutos."³⁶

Tendo em vista que o autor reconhece as dificuldades

³⁶ OLIVEIRA, Francisco de. (org). *Celso Furtado: economia*, São Paulo, Atica, 1983, p. 150.

políticas para a realização das reformas de base, cabe indagar acerca do instrumento capaz de romper essas resistências. Não foi certamente o caminho político-partidário o escolhido por Furtado, que não escondia sua desconfiança em relação aos políticos. "A idéia de que o poder era fonte de corrupção e violência esteve sempre presente em meu espírito, quando de uma ou de outra forma entrei em contato com políticos."³⁷ Assim, Furtado preferiu atuar como "técnico" desvinculado das organizações partidárias. E o fez colocando-se na função de planejador. Seria então o planejamento o instrumento político que Furtado propunha-se acionar para a realização das reformas "necessárias" ao desenvolvimento.

Mas não havia em Furtado o reconhecimento explícito do planejamento como instrumento político. Ao contrário, conforme indica o autor: "Inclinava-me a pensar que o instrumento da planificação era tão neutro quanto uma técnica de *input-output*."³⁸ Essa interpretação se coadunava com sua concepção acerca do papel do Estado na sociedade capitalista. O Estado era visto como uma entidade externa e acima das classes. Não era definido com clareza o fato de que a aparente irracionalidade operacional da máquina estatal era antes produto de uma política deliberada e sustentada por um pacto de poder do que a ausência de capacidade técnica dos quadros administrativos. Assim, Furtado acreditava que havia dois planos em que poderia concretizar-se

³⁷ Citado por OLIVEIRA, F. *Idem*, p.36.

³⁸ FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*, 4 ed., Rio de Janeiro, Paz e terra, 1985, p.134.

o planejamento. Um essencialmente político e outro técnico. O primeiro relaciona-se aos próprios fins do planejamento, ou seja, ao "...esforço externo do Estado para imprimir maior racionalidade aos processos econômicos, visando ao logro de objetivos de autotransformação que se propõe a própria coletividade."³⁹ Porém, o autor reforça a idéia de neutralidade do planejamento quando o toma como uma técnica administrativa. "Como técnica administrativa o planejamento é totalmente neutro, no sentido de que sua racionalidade é puramente formal."⁴⁰ Neste caso, não haveria qualquer limitação de ordem política a uma ação racionalizadora interna ao aparelho estatal. Parece-nos que Furtado não deu a devida atenção à dura realidade do clientelismo, obstáculo à racionalização indiscutivelmente ligado a interesses políticos. E esta lacuna é particularmente ameaçadora a qualquer êxito na realização das demais reformas, porquanto subestima as dificuldades originárias do interior do próprio aparelho do Estado, pois como lembra o autor, "...nos países subdesenvolvidos, o êxito do planejamento dependerá em grande medida da reforma do aparelho administrativo, a qual pode ser considerada um pré-requisito para o êxito de todas as demais reformas."⁴¹

A despeito de tudo que se possa dizer da obra de Furtado sobre as reformas, um mérito não lhe pode ser negado: o de ter sido um

³⁹ FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e Estagnação...*, p.114.

⁴⁰ Idem, p.114

⁴¹ Idem, p.123.

defensor incondicional da democracia, num momento em que poucos estavam convencidos das virtudes desse regime político. Aí está certamente o ponto em que a obra de Furtado mais distancia-se das demais ideologias em confronto na época. De resto, é esta convicção nas virtudes da democracia que fazia de sua obra o sistema de idéias mais sintonizado com os anseios de reformas das classes populares. A massa de trabalhadores urbanos e rurais que pela primeira vez apresentava-se *politicamente* como classe precisava da democracia para continuar esta forma de expressão e com isso, talvez, reformar efetivamente o sistema político.

Furtado estava convencido de que, naquelas circunstâncias, somente uma conciliação de classes poderia interessar às classes trabalhadoras, pois se tal conciliação não significaria a eliminação do conflito deveria, porém, significar o reconhecimento da existência das classes. Se é intrínseca a sociedade capitalista a sua divisão em classes, então que se torne pública essa divisão, pois a pior diferença é aquela que não pode ser vista. O autor que via na formação de uma consciência de classe entre os trabalhadores um dos requisitos principais para o desenvolvimento não tinha ilusões quanto as condições mais propícias para que isto ocorresse. "A consecução e manutenção de um regime democrático aberto, em que as classes assalariadas podem organizar-se para lutar por objetivos próprios, deve ser considerada como condição necessária do desenvolvimento social em um país subdesenvolvido. É a partir desse ponto que se pode pensar em ação política para o desenvolvimento, pois o populismo somente poderá ser superado por um movimento surgido dentro das

classes assalariadas e conducente a sua autodeterminação política." ⁴²

III.4 - O Plano Trienal

No ano de 1962, a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto reduziu-se à praticamente metade da obtida no ano anterior, caindo de 10,3% para 5,2%. Paralelamente a isso, a taxa de inflação salta para 51,3%, confirmando uma tendência de crescimento que se apresenta desde 1958. Estes números revelavam o prenúncio de uma grave crise.

Desde o esgotamento do pacote de investimentos do Plano de Metas, cujos últimos frutos seriam colhidos em 1962, não houve nenhum outro esforço planejado de novos investimentos. Já no final do governo Kubitschek, a preocupação central dos gestores da política econômica era a estabilidade dos preços. Assim, em 1958-59 tenta-se implementar o Plano de Estabilização Monetária, elaborado por uma equipe chefiada por Roberto Campos e Lucas Lopes. A tentativa foi abandonada em 1959, culminando com a ruptura do Governo Kubitschek com o Fundo Monetário Internacional.

Em 1961, no início do Governo Quadros, é tomada uma outra medida de grande porte para a contenção do processo inflacionário. Trata-se da reforma cambial que eliminava o mecanismo das taxas

⁴² FURTADO, Celso. *Dialética do Desenvolvimento*, p. 88.

de câmbio diferenciais, conferindo um tratamento liberalizante a questão cambial, bem ao sabor dos anseios do FMI. O Estado abria mão de uma importante fonte de recursos, provinda do saldo de ágios e bonificações. Por outro lado, foi instituído o depósito prévio às importações, que além de operar como instrumento de discriminação, representava uma fonte adicional de recursos para o setor público, além de ter sido criado o recolhimento obrigatório sobre as exportações. A implementação da reforma, ademais de ter sido acompanhada de forte desvalorização do cruzeiro, se fez simultaneamente a uma tentativa de redução da inflação baseada na restrição do gasto público, contenção creditícia, congelamento de salários, etc.. Estas medidas tiveram curta duração, tendo sido abandonadas já em meados de 1961.

Durante a vigência da experiência parlamentarista a política econômica não apresentou grandes alterações, não indo além de medidas isoladas como o congelamento do depósito prévio de importação, a elevação do compulsório dos bancos comerciais, etc. Foram também iniciadas tentativas de retomada das negociações em Washington. Na verdade os gabinetes parlamentaristas não tinham cacife político para ir além desses expedientes em termos de política econômica.

No final de 1962, intensificara-se a campanha de Goulart para o plebiscito que deveria decidir sobre o retorno do presidencialismo. Em setembro de 1962, Goulart procura Celso Furtado, superintendente da SUDENE, um dos principais teóricos e fundadores da Cepal, além de economista de fama e respeitabilidade internacionais, dirigindo-se a ele com as seguintes palavras: "Quero que você assumo o Ministério Extraordinário do Planejamento. Vamos ter que nos preparar

para o plebiscito, que devolverá os poderes ao presidente, e quero me apresentar aos eleitores com um plano de governo nas mãos".⁴³ Nascia, neste instante, o Plano Trienal.

O diagnóstico da crise

Não há dúvida de que o exame que se encontra no Plano Trienal sobre a evolução e a crise da economia brasileira baseia-se nos instrumentos analíticos desenvolvidos pelos estruturalistas.

A hipótese que articula o diagnóstico da economia brasileira no início dos anos sessenta é a do esgotamento da etapa fácil da substituição de importações. A industrialização brasileira, que teria se processado pela via da substituição de importações, encontrara, a partir do final dos anos cinquenta, limites que decorriam das dificuldades de substituir as importações nos setores de bens de capital e bens intermediários de elevada densidade de capital, longos

⁴³ FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, 3.ed., p.153. Furtado respondeu ao presidente que de tudo faria para desempenhar "a difícil missão" com a condição que este conservasse sob seu controle a SUDENE, "nomeando como superintendente interino meu atual substituto". Furtado, entretanto, estava consciente dos problemas a enfrentar. "...sabia que aceitava uma missão que dificilmente poderia cumprir dentro dos padrões profissionais que me impunha a mim mesmo. Tinha diante de mim três meses para realizar uma tarefa que requeria tomar contato com grande número de instituições públicas e privadas, representantes da sociedade civil, personalidades influentes na vida nacional. Havia todo um trabalho técnico a realizar, que exigia a constituição de equipes especializadas. E havia que defender-se das pressões e bisbilhotices da implacável imprensa." p. 154.

prazos de maturação dos investimentos e elevadas exigibilidades financeiras. Isso implicava na queda da relação produto-capital e em crescentes pressões inflacionárias. Estas últimas decorrentes da exigência de esforço crescente de poupança por unidade de investimento, em condições de estagnação da capacidade para importar. Vejamos como está exposto no Plano Trienal.

"A substituição de importações se efetua, inicialmente, nos setores em que a produção exige menor densidade de capital, tecnologia menos complexa ou em que são menores as vantagens de uma grande escala de produção. É quando atinge o setor da indústria pesada, exigindo investimentos de longa maturação, e o da produção de equipamentos, com implicações tecnológicas e financeiras importantes, que o processo de substituição acarreta maiores modificações estruturais. Foi nesta fase superior da substituição de importações que a economia brasileira fez importantes progressos nos anos recentes. Os investimentos infra-estruturais requeridos pela própria industrialização, assim como a instalação e ampliação de indústrias de base, estenderam substancialmente o período de maturação no conjunto do processo de formação de capital. Por outro lado, a produção interna de parcela crescente dos equipamentos destinados aos distintos setores produtivos está exigindo apreciável esforço de financiamento interno. Como os equipamentos anteriormente importados já o eram com seu financiamento, cumpre substituir o bem antes importado, mas também a poupança externa que permitia financiá-lo. Explica-se, assim, a intensificação, no último quinquênio, da pressão inflacionária que acompanha o processo

de substituição de importações."⁴⁴

Os desequilíbrios gerados em decorrência da situação exposta concentram-se primariamente em dois setores: o setor externo e o setor público. A causa básica do desequilíbrio do setor externo, considerado o mais importante, é o declínio relativo da capacidade para importar. O Brasil, sendo um exportador de produtos primários, sofria as consequências da *deterioração dos termos de intercâmbio*.⁴⁵ Por um lado, salienta-se a relativa rigidez no crescimento em quantidades dos produtos exportados, por outro, constata-se uma tendência à queda dos preços desses produtos. A conjugação desses fatores traduz-se na relativa diminuição de divisas, precisamente num momento em que as importações tornam-se mais onerosas. Como se lê no documento, "...a insuficiência crônica da capacidade para importar, exigindo permanentes modificações estruturais na oferta interna, como requisito para o desenvolvimento, constitui-se em foco primário de tensão inflacionária, a qual resultou ainda maior em razão do esforço

⁴⁴ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (síntese)*, Brasília, Imprensa Nacional, dezembro/1962, p.32.

⁴⁵ Este conceito cepalino refere-se a desigualdade nos níveis de produtividade nas atividades exportadoras entre o centro e a periferia. Os países da periferia, exportadores de produtos primários não conseguem apropriar-se dos ganhos de produtividade gerados nos países centrais. Isto porque as inovações técnicas nos setores exportadores, no centro, não são traduzidas, como era de se esperar, aos preços desses produtos. Estes ganhos de produtividade são apropriados pelos setores assalariados desses países, ao contrário do que ocorre na periferia, onde a tendência ao surgimento de um excesso de mão-de-obra dificulta a apropriação dos eventuais ganhos de produtividade por parte dos assalariados. Acrescente-se a isso a existência da conhecida lei de Engel, a qual postula uma baixa elasticidade renda da procura por produtos agrícolas. Para maiores detalhes ver RODRIGUES, Octávio. op. cit., pp.51-66.

para transferir renda em favor do setor exportador."⁴⁶

Com relação ao desequilíbrio do setor público argumenta-se que foi, em grande medida, decorrência da elevação das inversões produtivas em infra-estrutura sob responsabilidade do Estado. Na ausência de um esquema de financiamento baseado em recursos fiscais ou na absorção de recursos nos mercados de capitais, o governo teve de apelar para a emissão monetária para financiar seus investimentos.

Para finalizar esta seção, cabe uma breve referência à questão agrária, no diagnóstico do Plano. Embora o estrangulamento da oferta agrícola⁴⁷ não fosse colocado como um fator primário de desequilíbrio, reconhecia-se que este problema gerava pressões inflacionárias. A origem deste problema está na deficiente estrutura agrária do país, conforme se lê no documento. " As distorções e deformações decorrentes da estrutura agrária atual que concentram excessivamente a propriedade, estimulam o absenteísmo e a procura e criação de formas de exploração da terra, injustificáveis do ponto de vista social e irreparavelmente danosas do ponto de vista econômico."⁴⁸

⁴⁶ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Trienal*, p.38

⁴⁷ Incapacidade da produção agrícola de abastecer a crescente demanda por alimentos que acompanha o processo desenvolvimento.

⁴⁸ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Trienal*, p.145

as políticas

Resumidamente, a ação do Plano Trienal deverá desenvolver-se de modo a cumprir os seguintes objetivos básicos. " a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do produto; b) redução progressiva da pressão inflacionária; c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos; d) redução das desigualdades regionais de níveis de vida."⁴⁹ A política econômica a ser desenvolvida no triênio 1963-65 deveria perseguir a consecussão desses objetivos. Todavia, pode-se perceber uma sequência temporal para o atingimento desses objetivos. Nem todos seriam objeto imediato da política econômica. Quanto aos objetivos c e d, somente poderiam ser alcançados após a redução da pressão inflacionária que, segundo o Plano, é, em grande parte, causadora das desigualdades sociais e regionais. Por outro lado, o objetivo a vinha se cumprindo satisfatoriamente no quinquênio anterior (1957-1961) a uma taxa média de 7% ao ano, tratando-se, portanto, somente de mantê-lo. é verdade que isto não se cumpriria automaticamente, isto é, sem planejamento, posto que a economia vinha apresentando sinais de esgotamento do ciclo expansivo.

Embora a diretiva do Plano fosse a continuidade da industrialização, o que se percebe, pelo que acabamos de ver, é que as preocupações imediatas do planejamento deveriam voltar-se para a

⁴⁹ Idem, p.17

redução da pressão inflacionária. " Em outras palavras: trata-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade."⁵⁰

Com base nessa ordem de prioridades, no tempo, o documento procura articular um conjunto de políticas e diretrizes, procurando conciliar, no nível do discurso técnico, o atendimento das três demandas politicamente mais relevantes da época: estabilidade, industrialização e reformas de base.

o programa para a estabilização

Como vimos anteriormente, no diagnóstico do Plano, os principais focos de desequilíbrio são o setor público e o setor externo. É nesses dois *fronts* que irá concentrar-se a ação planejada do governo com vistas à estabilidade.

A estabilidade interna deveria ser obtida com base num conjunto de ações convergentes, que incluem: " a) elevação da carga fiscal; b) redução do dispêndio público programado; c) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e d) mobilização de recursos monetários."⁵¹ Entretanto, é na redução do dispêndio público

⁵⁰ Idem, p.18

⁵¹ Idem, p.56

que irão se concentrar os maiores esforços.

Segundo os dados apresentados no Trienal, estava previsto um déficit orçamentário, para 1963, de aproximadamente Cr\$ 300 bilhões, já que a receita estimada para este ano era de Cr\$ 737,3 bilhões e a despesa prevista estava orçada em Cr\$ 1.037 bilhões. Para lidar com esta situação, o Plano propunha uma economia da ordem de Cr\$ 260 bilhões e transferências de gastos para outros exercícios totalizando Cr\$ 475 bilhões. Dentre os meios a serem utilizados para atingir esse objetivo, destacam-se os seguintes:

a) a manutenção do sistema de depósitos vinculados às vendas de câmbio, que poderiam propiciar ao setor público recursos da ordem de Cr\$ 140 bilhões. Tais depósitos poderiam ser convertidos em Obrigações do Tesouro Nacional, à opção dos interessados;

b) o aumento no recolhimento do depósito obrigatório à ordem da SUMOC, realizado pelos bancos comerciais que também podiam tomar, em troca, Obrigações do Tesouro. Tanto esta medida quanto a anterior exigiam um posicionamento favorável do Congresso ao pedido de aumento da faculdade de emissão de Obrigações feito pelo Governo.

c) redução progressiva de todo tipo de subsídio ao consumo, destacando-se a eliminação dos subsídios ao trigo e ao petróleo. Inclui-se aqui a proposta de reajustamento mais realista dos preços dos serviços públicos;

d) uma política monetária que não permita a elevação do dispêndio público como proporção do PIB, a qual em anos anteriores situara-se em 14%. Respeitados esse valor e a taxa

de crescimento econômico prevista de 7%, o resultado seria uma taxa de expansão de 34% para os meios de pagamento para uma inflação programada de 25%, em 1963;

e) uma política de crédito ao setor privado pela qual, " ao se fazer a expansão prevista nos meios de pagamento, o saldo dos empréstimos ao setor privado, tanto pelas autoridades monetárias como pelos Bancos Comerciais, cresça no mesmo ritmo do incremento programado para o Produto".⁵²

Juntamente a esse conjunto de medidas saneadoras do desequilíbrio no setor público, o Plano Trienal propunha outras para lidar com um problema não menos perturbador da estabilidade da economia que era o desequilíbrio externo manifesto na crise do balanço de pagamentos.

O diagnóstico deste setor já comentamos brevemente. Basta relacionar as medidas que deveriam ser tomadas para superar os vultosos déficits previstos para os anos seguintes: a) renegociação da dívida externa que, embora não fosse excessiva, era comprometedora do equilíbrio do balanço de pagamentos devido aos curtos e médios prazos de vencimento das amortizações e juros; b) diversificação e expansão das exportações; c) cuidadoso planejamento das importações; d) manutenção do livre funcionamento da taxa de câmbio.

Segundo o Plano, as medidas expostas fariam, com que a inflação fosse baixando gradualmente. Para 1963 a taxa prevista para a

⁵² Idem, p.61

expansão do nível de preços era de 25%, caindo para 15%, em 1964 e para 10%, em 1965. Assim, embora os mecanismos a serem utilizados fossem os tradicionais, o gradualismo presente no Plano o diferenciava dos programas de choque do FMI.⁵³ Este tratamento gradualista era devido ao receio de se provocar uma parada no processo de desenvolvimento, caso se pretendesse eliminar de um golpe a inflação. Entretanto, este fator acabou tornando-se um dos grandes obstáculos ao sucesso do Plano porque não considerava com a devida importância "o fenômeno das expectativas levantadas pela exponencial inflacionária, que levava todos a estarem articulados segundo uma taxa projetada."⁵⁴

o programa para manter o crescimento

Uma das preocupações centrais do Plano Trienal era a de manter a taxa de crescimento do Produto verificada no quinquênio anterior, que situava-se em torno de 7%. Foi tentando respeitar este número que se elaborou o programa de estabilização. Todavia, o programa de investimentos elaborado para se atingir esse objetivo não foi muito convincente. Projetou-se os investimentos para o triênio 1963/1965, com base nas tendências dos anos anteriores. É verdade que

⁵³ SOLA, Lourdes. *The political and ideological constraints to economic management in Brazil, 1945-1963*, Phd thesis, Oxford University, 1982, mimeografado, p.229.

⁵⁴ LESSA, Carlos. "Quinze anos de política econômica no Brasil", in: FURTADO, Celso et alii. *Inflação e desenvolvimento*, Petrópolis, Vozes, s/d, p.300.

se tratava de um esforço apenas aproximativo, tendo em vista a importância dos resultados referentes ao plano de estabilização, a ser desenvolvido em 1963, para a sorte das metas de investimento. Sem nos estendermos sobre este ponto, vejamos o que diz o Plano sobre os investimentos setoriais. "A projeção dos investimentos para o período 1963/65 foi realizada com base nas tendências observadas em alguns setores, em relação ao crescimento do Produto, bem como em estudos diretos de setores infra-estruturais como energia elétrica e petróleo. Os investimentos no setor agrícola foram projetados com base na tendência de crescimento da participação dos investimentos em equipamentos agrícolas no total dos investimentos em equipamentos, participação essa que deverá alcançar a média de 10% no período. Idêntica análise de tendências foi feita com respeito aos investimentos nas indústrias de transformação, cuja participação nos investimentos totais em equipamentos deverá alcançar 25%. Os investimentos em construções nos setores agrícola e industrial foram estimados com base em relações observadas entre os mesmos e investimentos em equipamentos nos respectivos setores. Com respeito ao setor transportes, admitiu-se, a partir de cuidadosa análise da experiência do último decênio, que o setor absorveria 29% dos investimentos totais em capital fixo. Os dados relativos à distribuição dos investimentos em equipamentos e construções foram igualmente derivados da experiência passada."⁵⁵

⁵⁵ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Trienal*, p.52

Ainda com relação à programação setorial, o Plano propunha investimentos nas áreas de educação, saúde, pesquisas sobre recursos naturais, energia elétrica, energia nuclear, petróleo e carvão mineral.

É importante perceber que a projeção dos investimentos foi feita com base nas tendências dos anos anteriores, portanto tomando um período de expansão econômica, quando na prática a economia já experimentava um processo de reversão daquelas tendências. No ano de 1962, o crescimento econômico reduziu-se praticamente à metade do observado no ano anterior. Uma programação, portanto, que parte de hipóteses bastante otimistas com relação ao comportamento dos agentes econômicos. Além disso, o Plano não trazia grandes detalhes com relação às fontes de financiamento para os investimentos previstos.⁵⁶

as reformas de base

Em sua última parte, o Plano propõe algumas diretrizes para as reformas de base requeridas pelo desenvolvimento econômico. As

⁵⁶ SIMONSEN, Mário H.. "A indústria e o Plano Trienal", in: *Revista Brasileira de Economia*, ano xvi, nº 4, dez/1962. "No que tange ao financiamento desses investimentos, o Plano não entra em grandes minúcias. Admite apenas que os equipamentos importados (168,8 bilhões de cruzeiros de 1962) sejam financiados em grande parte pelo exterior e que o Governo Federal aplique 210 bilhões na indústria de transformações durante o triênio 1963-65; e que o resto fique a cargo do setor privado e dos Governos Estaduais e Municipais. O Plano também prevê a constituição de um fundo de 40 bilhões de cruzeiros (preços de 1962) para o financiamento da fabricação e da venda de bens de capital." p.135

reformas contam em número de quatro: reforma administrativa, reforma bancária, reforma fiscal e reforma agrária.

A reforma administrativa teria o objetivo de dotar de maior grau de racionalidade a ação do Governo. Dentre suas principais diretrizes estão a separação das atividades de planejamento e execução, dentro de cada ministério e no conjunto da administração, a articulação dos órgãos regionais de desenvolvimento, a reforma de alguns ministérios, etc..

O problema da reforma bancária envolvia a criação de um Banco Central, além do fortalecimento do mercado de capitais, condições tidas como de fundamental importância para o êxito do esforço de desenvolvimento. Assim, baseado nas instituições financeiras já existentes propõem-se, para suprir a inexistência de um banco central, " a transferência ao Banco do Brasil S.A. de todas as funções de Banco Central, continuando aquela instituição a desempenhar, concomitantemente, as funções de banco comercial, rural e industrial."⁵⁷

Com relação a reforma fiscal, salienta-se a inadequação da estrutura fiscal que, concebida para um país de economia semi-colonial, encontrar-se-ia obsoleta, freando assim o processo de desenvolvimento. Embora o Plano afirme a "...convicção da necessidade urgente de completa e profunda revisão do sistema tributário

⁵⁷ PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *Plano Trienal*, p.193

brasileiro"⁵⁸, não encontramos no documento do Plano Trienal qualquer definição acerca da natureza e implicações dessa revisão.

No que diz respeito às reformas, entretanto, o mais grave problema a ser tratado era o da reforma agrária. É a única das reformas para a qual o Plano procurava estabelecer um caráter de necessidade do ponto de vista econômico, indo além das considerações gerais que envolvem a suposta necessidade das outras reformas para o desenvolvimento. Como já vimos, segundo o diagnóstico do Plano, os problemas da deficiente estrutura agrária levavam a um estrangulamento da oferta agrícola que tenderia a constituir-se num importante foco de tensão inflacionária, além, é claro, do agravamento dos problemas sociais acarretados pela abusiva concentração fundiária.

Aqui também, entretanto, não encontramos o que se poderia chamar de um programa, porém apenas a formulação de alguns objetivos num nível bastante geral.⁵⁹

⁵⁸ Idem, p.194

⁵⁹ Idem, pp.194-195. "Dispensando-se as razões de natureza teórica, institucional e social que justificam a imediata adoção dessa reforma, indicam-se apenas os seguintes objetivos mínimos que devem ser tidos em conta:

a) nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sobre a terra economicamente ocupada;

b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade, poderá ser privado de terras para trabalhar, ou de trabalho, sem justa indenização;

c) nenhum trabalhador que tiver da terra em que trabalha - ao nível da técnica que lhe é acessível - rendimento igual ou superior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deverá pagar renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assumir;

d) todas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou estejam para outros

A verdade é que pouco poderia fazer o Plano com relação às reformas, visto que a sua implementação era matéria a ser aprovada pelo Congresso. Além disso, acreditamos que existe algo de intencional no caráter vago e indefinido no capítulo sobre as reformas de base do Plano Trienal. É plausível a hipótese de que os planejadores tenham evitado uma maior definição na agenda das reformas por se tratar de matéria altamente geradora de conflitos. Uma coisa era definir num nível geral a necessidade das reformas de base, fato praticamente consensual em tese, outra era propor explicitamente programas onde, necessariamente, ocorreria redistribuição de recursos políticos e/ou econômicos.

III.5 - Os Problemas de Integração

Fora de qualquer dúvida, o principal problema enfrentado pelo Plano Trienal foi o de conciliar medidas de estabilização, manutenção do desenvolvimento e realização das reformas de base. Celso Furtado, o principal responsável pelo Plano, reconheceu a dificuldade dessa integração, em pronunciamento realizado imediatamente após a publicação do documento síntese. "O Plano Trienal do Governo tenta,

fins, com rendimentos inferiores a médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo."

pelo menos de forma aproximativa, solucionar este problema (o da integração) e os economistas que o leram puderam verificar que, provavelmente, esse é o aspecto que mais interessa, e não a técnica de projeção ou o esquema de financiamento."⁶⁰

Na verdade, o Plano Trienal era a primeira tentativa de planejamento com estas características. Como lembra Ianni, "O Plano Trienal(...)foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre todos os formulados até então pelos diversos governos do Brasil. Em comparação com os planos, programas, comissões, institutos, departamentos e superintendências criados pelos governos anteriores, o Plano Trienal correspondeu a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica."⁶¹

Contudo o Plano Trienal tentou conciliar não somente medidas de curto e longo prazos, mas, principalmente, demandas político-econômicas altamente conflitivas. Procurou responder, no nível do discurso técnico-econômico, aos anseios de *estabilidade, desenvolvimento e reformas de base*. Não cremos que tenha obtido sucesso. Não somente pela virtual falência na tentativa de sua implementação, mas sobretudo pelo fato de existir, ao nível de seu próprio discurso técnico, um hiato entre cada conjunto particular de medidas para o atendimento das demandas referidas acima. Em outras palavras, tem-se a impressão, ao ler o Plano Trienal, da coexistência

⁶⁰ citado em LESSA, Carlos. op cit. p.305

⁶¹ IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, 4.ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986, p.209.

conflitiva entre três planos num mesmo documento. É certo, porém, que essa ausência de integração não se deve a qualquer falta de preparo técnico da equipe que elaborou o documento. No comando desta equipe estava Celso Furtado, e não é provável que existisse, na época, alguém com maior preparo técnico para realizar essa tarefa. Poder-se-ia objetar que o fracasso da tentativa deveu-se ao exíguo prazo de três meses para a elaboração do Plano, como insinuou o próprio Celso Furtado recentemente⁶². Mas se isso explica a ligeireza na apresentação das estatísticas, não é convincente na explicação dos problemas substantivos, os quais dependiam da incapacidade de síntese da própria teoria econômica da época.

O fato é que nenhuma corrente do pensamento econômico brasileiro, no início dos anos sessenta, possuía elementos analíticos para pensar conjuntamente as grandes questões daquela conjuntura. Os monetaristas, presos aos esquemas da ortodoxia, não conseguiam ir além de uma certa análise do processo inflacionário e da proposta de políticas de curto prazo para a obtenção da estabilidade. Quanto aos estruturalistas, é verdade que empenharam-se num grande esforço para a assimilação teórica das questões de inflação e reformas de base à sua teorização original centrada na idéia de industrialização substitutiva. Mas, como bem notou Fernando H. Cardoso, quanto mais empenhavam-se nesse esforço, sobretudo no que diz respeito à incorporação do tema das reformas, mais a teoria original perdia em

⁶² FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*, RJ, Paz e Terra, 1989, p.154

simplicidade e em coerência interna,⁶³ reduzindo, assim, a capacidade desta corrente do pensamento econômico para moldar a política econômica estatal. Certamente não é por mero exercício intelectual que os economistas cepalinos colocam-se os problemas de reforma e inflação. Foram levados a isso com o intuito de preservar sua influência na formação da política econômica.

Se durante a década de 1950 viveu-se um período de predominância do pensamento econômico desenvolvimentista (nucleado pela Cepal) na formação da política econômica, já a partir do final desta década passa-se a presenciar um processo de crise do desenvolvimentismo. Isso é consequência da própria mudança de prioridades na agenda da política econômica estatal. O agravamento da inflação traz para o primeiro plano, nas preocupações dos governantes, as demandas por estabilidade. Ocorre que em matéria de estabilização eram os monetaristas que possuíam maior experiência técnica, dispondo de um conjunto já razoavelmente articulado de medidas de combate à inflação. Essas medidas de caráter exclusivamente monetário e fiscal possuíam a vantagem de poder implementar-se sem mudanças institucionais ou na estrutura de poder, na medida em que passavam ao largo da questão das reformas de base. Além disso, os instrumentos mobilizados para a implementação dessas medidas estavam na alçada do Poder Executivo, o que facilitava a gestão da política econômica. Não é por acaso que a estratégia dos estruturalistas no debate sobre a

⁶³ CARDOSO, F. H., op. cit.

inflação é negar a eficácia das medidas monetárias e fiscais, quando não acompanhadas de reformas estruturais. Era uma forma de evitar que os monetaristas, experts nesta área, assumissem a gestão da política econômica. O fato é que o debate técnico-econômico sobre a inflação aparecia, naquela conjuntura, extremamente politizado. O esforço analítico estava voltado à necessidade imediata de produzir políticas econômicas que pudessem controlar a inflação. E tanto mais imediata era essa necessidade quanto maior o grau de politização do debate.

O que nos interessa enfatizar é que os estruturalistas não haviam desenvolvido um conjunto de políticas de curto prazo para lidar com a questão da inflação. Assim, qualquer programa econômico que colocasse como prioridade imediata a redução da inflação teria de fazê-lo recorrendo ao instrumental de política econômica desenvolvido pelos monetaristas, mesmo que o planejador fosse um dos principais expoentes da tradição estruturalista.

É evidente, como já afirmamos, que as análises e diagnósticos elaborados pelos planejadores baseiam-se preponderantemente nos instrumentos analíticos fornecidos pelos estruturalistas. Isso não impede, porém, que a formulação de políticas siga um caminho próprio, determinado por pressões de natureza essencialmente política. O Plano Trienal precisava dar resposta a problemas bastante concretos como a obtenção de créditos externos, os quais dependiam em larga medida do governo norte-americano e do FMI. Segundo Furtado, uma das principais dificuldades "...era a renegociação da dívida externa, sem o que a economia seria estrangulada por sua insuficiência de capacidade para exportar. A esse respeito contava acima de tudo a atitude do governo de Washington.

Portanto, o Plano de Governo deveria conter um conjunto de medidas visando restaurar a estabilidade da economia."⁶⁴ E prossegue afirmando que "Na elaboração do Plano, eu tivera o cuidado de embutir um conjunto de providências estabilizadoras que estavam longe de ferir a sensibilidade ortodoxa dos técnicos do FMI."⁶⁵

Assim, somos levados a crer que na parte relativa às políticas de estabilização o Plano Trienal esteve mais próximo do monetarismo, ao passo que nas partes relativas à programação dos investimentos e às reformas de base o Plano foi estruturalista. As análises e o diagnóstico da economia brasileira, nitidamente baseados no instrumental analítico estruturalista, conferiam uma aparente coerência técnica global para o Plano; um verniz que encobria os conflitos entre as medidas de estabilização, manutenção do crescimento e reformas de base.

Cabe, aqui, a seguinte indagação: Como estes conflitos resolviam-se no Plano Trienal? Acreditamos que através da prioridade dada ao objetivo de estabilidade. Como a ação dos gestores da política econômica não poderia concentrar-se, simultaneamente, no atendimento às três demandas conflitantes optou-se começar pela obtenção da estabilidade. Nesta opção encontra-se a essência do Plano Trienal que caracteriza-se como um plano de estabilização. É verdade que um plano de estabilização repleto de declarações de princípios em favor da

⁶⁴ FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*, 3.ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, pp. 159-160.

⁶⁵ Idem, p.163.

redistribuição de renda, da realização das reformas e da afirmação da democracia, mas mesmo assim um plano de estabilização.

Cabe reconhecer, porém, que o fato de o Plano ter sido formulado por um técnico estruturalista conferiu uma grande flexibilidade na programação da estabilidade. O gradualismo presente no Plano é um exemplo dessa flexibilidade. Aliás um ponto também defendido pelo monetarista Roberto Campos, que considerava politicamente irrealizáveis as medidas propostas pelo FMI em seu tratamento de choque. Outro exemplo é a concepção do planejamento como um processo em constante reformulação. Ou seja, os resultados da implementação do plano num dado período deveriam servir de base para o redimensionamento ou mesmo reformulação de metas e medidas para o período seguinte. Essas diferenças com relação aos monetaristas não podem ser desprezadas, mas não mudam o fato de que a escolha do Plano Trienal foi de planejar a estabilidade. O Plano emaranhou-se em medidas de curto prazo para a redução da inflação. Muitas dessas medidas como a contenção do crédito e a restrição dos gastos estatais eram visivelmente antagônicas ao objetivo de manutenção do crescimento econômico e quando aplicadas em condições de desaceleração do crescimento apontam para a recessão.

No que se refere às reformas de base, tudo que temos no Plano é um vago conjunto de diretrizes que não chegam a constituir um plano. Segundo Baer, "...a decepção mais grave ocorre no final do plano, quando o leitor espera encontrar um grande climax, ou seja, as recomendações sobre a política a ser adotada. As reformas bancária, administrativa e agrícola são objetos de recomendação simbólicas e

jornalísticas, nuns poucos parágrafos superficiais."⁶⁶ Ademais, a realização das reformas fugia da alçada do Executivo, visto que exigia reformulações constitucionais, as quais eram prerrogativas do Congresso. Quanto aos programas de investimentos destinados a manter o crescimento econômico, cabe lembrar que foram feitos com excessivo otimismo. Na fixação dos investimentos baseou-se em tendências de anos de intenso crescimento, ao passo que a situação era de acentuada desaceleração do crescimento. Além disso, nem sempre eram explicitadas as fontes de financiamento dos investimentos.

Mas com relação a ação para a estabilidade estava tudo programado com detalhes e no curto prazo, contando principalmente com a utilização de instrumentos que estavam ao alcance da ação imediata dos gestores da política econômica, como as já mencionadas políticas monetária e fiscal.

O Plano Trienal não é uma obra monolítica articulada por uma ideologia econômica exclusivamente. Embora sua parte analítica fosse estruturalista, o Plano deve ser avaliado por aquilo que representa não em termos de análise, mas sim como política econômica que foi. Ademais, não nos cabe cobrar essa coerência global do Plano de modo que as políticas derivem das análises e diagnósticos e que entre as metas e medidas exista plena complementaridade. O Plano não se propusera a obter essa coerência técnica, mas sim tratar de problemas de ordem essencialmente política. Celso Furtado exprime com clareza o

⁶⁶ EAER, Werner. "Observações sobre o Plano Trienal", in: *Revista Brasileira de Economia*, ano XVI, n.4, dez/1962, p.111.

que representava o Plano enquanto declaração política. "Ora, minha responsabilidade imediata consistia em apresentar um Plano convincente, capaz de aliciar apoios nas diversas classes sociais, a fim de que o presidente, agora em vésperas de assumir amplos poderes, viesse a obter uma base de sustentação política mais efetiva."⁶⁷

Assim, o Plano Trienal, para atender ao nível do discurso técnico às demandas conflitantes de diferentes classes sociais, é levado a incorporar propostas de política econômica das principais correntes do pensamento econômico em debate na época. O anseio de estabilidade - predominante entre os setores conservadores e foco da atenção dos monetaristas - e o anseio de reformas e desenvolvimento - representados pela corrente estruturalista - tentam conciliar-se no Plano Trienal. A trajetória do Plano enquanto política econômica oficial, tema do próximo capítulo, revelará o fracasso da tentativa.

⁶⁷ FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*, op.cit., p. 159.

Capítulo IV

A TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO E AS REAÇÕES AO PLANO TRIENAL

IV.1 - Introdução

Examinaremos, agora, a conjuntura que marcou o primeiro semestre do governo presidencialista de Goulart. Nossa atenção estará voltada para a tentativa de implementação do Plano Trienal. Mais precisamente, para as reações dos diferentes atores políticos acerca das questões suscitadas pelo Plano.

Argumentaremos que as maiores reações ao Plano Trienal foram dirigidas às suas políticas de curto prazo. Assim, as propostas de reformas de base, timidamente relacionadas pelo Plano, não foram, no que se refere às suas possibilidades imediatas de implementação, alvos de reações. É evidente que não estamos querendo sugerir que o debate sobre a reforma agrária, por exemplo, não tenha sido de grande importância na referida conjuntura. Mas era um outro problema. Ademais, a predominância do debate sobre a reforma agrária foi, em parte, decorrência da inviabilização política do Plano. Por isso, não abordaremos, aqui, a questão agrária. Nosso propósito é perceber a confluência das práticas políticas dos atores que se moldam em oposição imediata ao Plano Trienal.

Para isso, destacamos três conjuntos de questões encaminhadas pelo Plano, as quais oferecem bons pontos de partida para a explicação das reações dos atores. Primeiramente, a reforma

político-administrativa prevista no Plano. Em segundo lugar, o tratamento dado à questão externa. E finalmente, o conjunto de políticas restritivas proposto. Veremos que cada um desses conjuntos de questões é responsável por reações de diferentes tipos e desencadeadas por diferentes atores.

O Plano Trienal foi alvo de dois tipos principais de reações: a) reações políticas motivadas por fatores ideológicos; e, b) reações políticas motivadas por fatores econômico-corporativos. Havia ainda um terceiro tipo, desencadeado por setores clientelistas encastelados no aparato estatal, em oposição à reforma administrativa. As reações de tipo (a) são observadas tanto no exame da reforma político-administrativa, quanto no exame da questão externa. No primeiro caso, são desencadeadas pelos setores de direita identificados com o anti-comunismo. No segundo, provém da esquerda, dos setores identificados com o nacionalismo radical. As reações de tipo (b) são observadas na análise da política salarial e na política monetária e creditícia do Plano Trienal. Estas são provenientes, respectivamente, dos sindicatos trabalhistas e das organizações empresariais.

É preciso deixar claro que a distinção acima é meramente analítica, já que no processo real esses tipos de reações jamais aparecem em estado puro. No processo real, estas reações estão fundidas nas práticas políticas dos atores.

No tópico final deste capítulo, teceremos algumas considerações sobre o grau de comprometimento do presidente da República com relação ao Plano Trienal, tendo em vista sua importância na explicação do destino do Plano.

IV.2 - A Reforma Político-Administrativa

A racionalização da administração pública, objetivando uma maior eficácia da intervenção estatal na economia, pode ser considerada como um dos principais elementos na estratégia do Plano Trienal. Não seria exagero supor que além de constituir-se em meta específica do Plano, a reforma administrativa era vista como um dos requisitos necessários à sua plena implementação. Sem a reforma administrativa, argumentavam os planejadores, seria impossível tomar decisões coordenadamente, o que certamente dificultaria a implementação de um plano com as características do Plano Trienal. Esta preocupação está assim explicitada no documento: "A execução de um Plano, da natureza do presente, exige estreita unidade de direção das autoridades fiscais e monetárias, bem como a orientação e controle dos investimentos, particularmente no setor público. Com vistas a lograr estes objetivos internos, pretende-se alcançar, imediatamente, maior articulação das autoridades monetárias e constituir um órgão permanente de planejamento ao mais alto nível, como medidas preparatórias às reformas bancária e administrativa a serem apreciadas pelo Congresso Nacional."¹

As condições para adequar o aparelho estatal às funções de elaboração e implementação do Plano começam a ser perseguidas ainda durante o período parlamentarista. Em setembro de 1962, é criado (por

¹ PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *Plano Trienal...*(síntese), op. cit., p.11.

decreto) o Ministério Extraordinário do Planejamento, para cuja chefia foi imediatamente nomeado Celso Furtado. Vejamos em que consiste tal decreto. "Artigo 1º - Cabe ao Ministro de Estado Extraordinário, provido nesta data: a) Dirigir e coordenar a elaboração, em cooperação com órgãos pertinentes da administração, de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social, a ser submetido ao Poder Executivo; b) coordenar os planos e as atividades dos seguintes órgãos de desenvolvimento regional: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; Comissão do Vale do São Francisco; Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País; c) conhecer e coordenar todos os planos de ajuda externa econômica, financeira e de assistência técnica, prestada a órgãos da administração federal.

Artigo 2º - Até que seja proposta pelo Ministro extraordinário a reestruturação dos órgãos responsáveis pelo planejamento geral ficam subordinados ao mesmo os seguintes: da Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) ...a) Secretaria Técnica; b) Comissões de Coordenação regional e setoriais; c) Grupos de Trabalho. Da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (COCAP)...a) Secretaria Geral.

Artigo 3º - O Ministro de Estado extraordinário apresentará no prazo de sessenta dias, o Plano em que serão especificados a estrutura geral dos órgãos que lhe ficarão subordinados, em caráter especial, e as atribuições conferidas a cada um deles.

Artigo 4º - O Ministro extraordinário responsável pelo planejamento será membro do Conselho da SUMOC, com direito a voto.

Artigo 5º - O presente decreto entrará em vigor na data de sua

publicação, revogadas as disposições em contrário."²

O decreto de criação do Ministério do Planejamento, embora atribuindo considerável papel de coordenação ao novo órgão, não foi tomado propriamente como uma ameaça à influência dos outros ministérios devido ao fato de não estar muito bem definido o termo "coordenação". Como notou Daland, tal atividade "...podia variar amplamente, desde as funções de crivo de informações, até a supervisão hierárquica. De qualquer modo, o caso não era sério, pois a SUDENE e a Companhia Vale do São Francisco já estavam sob supervisão de Furtado, que retinha seu cargo de Superintendente da SUDENE."³

Criado o Ministério, Furtado passou imediatamente à elaboração do Plano Trienal. Entretanto, poucas semanas antes da divulgação oficial do Plano, em dezembro de 1962, é publicado -- por ordem do Conselho de Ministros -- um outro decreto que tornava muito mais definidas as reais atribuições do Ministério do Planejamento. Neste documento, a supervisão do novo Ministério é estendida a todos os setores da administração estatal. Além da COPLAN e do Conselho para o Desenvolvimento (estes já sob a jurisdição de Furtado), também o BNDE, a Fundação Brasil Central e a Fundação Getúlio Vargas passavam para a área de influência do Ministério do Planejamento. Acrescente-se a isso, a proposta contida no decreto de instalar um Departamento de Planejamento e Coordenação em cada um dos dezessete ministérios previstos com a reorganização administrativa. Este Departamento teria

² Correio da Manhã, 27/09/62.

³ DALAND, Robert. *Estratégia e Estilo de Planejamento Brasileiro*, Rio de Janeiro, Lidador, 1969, p.146.

ligação direta com o Ministério do Planejamento, constituindo-se mesmo numa mini-agência de planejamento em cada Ministério. Mas o mais significativo aspecto do decreto de dezembro é que dentre as atribuições do Ministério do Planejamento está a que trata da "...execução da política de desenvolvimento regional e nacional."⁴ Note-se que além das atribuições de elaboração e coordenação de planos, o novo Ministério iria também executá-los.

Não sem razões o decreto foi interpretado como a tentativa de criação de um superministério. O curioso, como salientou Daland, é o fato de que, embora o relatório que acompanhava o decreto mencionasse a aprovação de Furtado, este reconhecia o irrealismo da proposta, atribuindo-a a pessoas próximas a Goulart como parte de uma intriga política com o objetivo de diminuir-lhe a influência.⁵

As críticas foram imediatas à apresentação do decreto. Uma das consequências desta reorganização administrativa seria o enfraquecimento relativo dos demais Ministérios, principalmente do poderoso Ministério da Fazenda. Dentre os críticos desta proposta desenvolvia-se o argumento de que a atribuição das funções de elaboração e execução de planos não deveria ficar a cargo de um único ministério, visto que a primeira seria de natureza teórica e a segunda de natureza essencialmente política.⁶ Argumentava-se ainda que o

⁴ Citado em DALAND, R. op. cit., p.146.

⁵ Idem, p.147. Conforme entrevista de Furtado concedida a Daland em 8 de maio de 1965.

⁶ Argumento que ganhou consistência nas declarações de Almino Afonso, que recomendava claramente que a execução do Plano em elaboração

titular do novo Ministério teria praticamente os poderes de um Primeiro-Ministro (isto, em plena campanha do plebiscito que dava como inevitável a derrota do parlamentarismo).

Independente da apresentação da proposta contida no decreto de dezembro ter sido um erro tático de Furtado e seus auxiliares ou realmente uma intriga política de modo a diminuir-lhes a influência, o fato é que o episódio acabou colocando na defensiva a equipe que elaborava o Plano Trienal. Assim, em janeiro de 1963, o Ministro Extraordinário para a Reforma administrativa, o Senador pessedista Amaral Peixoto - recém nomeado por Goulart - apresenta uma proposta de reforma que não incluía o Ministério do Planejamento. Por outro lado, propunha a criação do Ministério do Interior que assimilaria algumas funções do Ministério do Planejamento, particularmente a coordenação das agências regionais. Furtado não esboçou qualquer reação à proposta, enquanto os jornais chegaram mesmo a atribuí-la à uma sugestão do próprio Furtado para que fossem formados dois ministérios, um para o planejamento e outro para o desenvolvimento.⁷

A própria nomeação de Amaral Peixoto para cuidar da reforma administrativa parece ter sido fruto de uma reação dos setores clientelistas da administração aos objetivos dos planejadores. Nenhum partido político poderia ser mais desinteressado em uma reforma administrativa racionalizadora da ação estatal que o PSD. Sabe-se que uma reforma desta natureza requer uma redistribuição de poder na burocracia estatal. O PSD - partido tradicionalmente vinculado ao

ficasse a cargo do Ministério da Fazenda. Cfe. DALAND, p.149.

⁷ Cfe. DALAND, p.149.

exercício do poder e fortemente marcado por práticas clientelistas - percebia que a racionalização administrativa sugerida no Plano Trienal constituía-se numa ameaça às posições que pacientemente houvera conquistado desde os tempos do Estado Novo.⁸ Ao contrário das intenções centralizadoras previstas no Plano Trienal, a preocupação de Amaral Peixoto, naquele momento, parecia estar voltada muito mais para a descentralização. Em março de 1963, o Ministro da Reforma Administrativa intensificara a contenda entre o PTB e o PSD ao propor a divisão das pastas da Fazenda e do Trabalho, das quais eram titulares, respectivamente, San Tiago Dantas e Almino Afonso (ambos do PTB). A proposta era claramente uma tentativa de criar novos espaços para o PSD, deixado em segundo Plano na montagem do primeiro ministério presidencialista de Goulart.⁹

No que tinha de substancial, a composição do primeiro ministério presidencialista de Goulart podia caracterizar-se como uma tentativa de aliança de centro-esquerda, com predominância do PTB nas principais pastas. As lideranças do PSD chegaram a duvidar da conveniência de Amaral Peixoto participar da equipe como Ministro extraordinário. Entretanto, a decisão final foi pela participação. Tal

⁸ Sobre o PSD como o partido proveniente do sistema de interventorias instaurado por Vargas durante a ditadura do Estado Novo, ver: SOUZA, Maria do C. Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*, 2ª ed., São Paulo, Alfa-Omega, 1983.

⁹ O primeiro ministério presidencialista de Goulart ficou assim constituído: Fazenda - San tiago Dantas; Viação e Obras Públicas - Hélio de Almeida; Indústria e Comércio - Antônio Balbino; Trabalho - Almino Afonso; Educação e Cultura - Teotônio Monteiro de Barros; Minas e Energia - Eliezer Batista; Agricultura - José Ermírio de Moraes; Guerra - Amaury Krueel; Marinha - Pedro Paulo Suzano; Aeronáutica - Joaquim Reinaldo de Carvalho; Justiça - João Mangabeira; Saúde - Paulo Pinheiro Chagas; Reforma Administrativa - Amaral Peixoto; Planejamento - Celso Furtado.

decisão parece ter sido motivada pelo interesse do partido em resguardar seu espaço de influência na administração, bem como pela intenção de Goulart de integrar o PSD no governo de modo a reconstituir a aliança PSD-PTB. Este aspecto foi claramente salientado, na época, por um credenciado repórter político. "É notório que o Partido não está satisfeito com a composição do Ministério, mas a presença do sr. Amaral Peixoto seria a segurança da influência da agremiação, seja na reforma do esquema administrativo, seja na presença mais volumosa e mais substancial de pessedistas no Governo, num futuro próximo. O sr. João Goulart, segundo se assegura, substituirá alguns Ministros no máximo dentro de três meses e, ainda que não sejam criadas novas pastas, o PSD será preferencialmente contemplado para que o Governo assumira afinal o aspecto de uma associação pessedista-trabalhista."¹⁰

Assim, as dificuldades para a realização de uma reforma administrativa - considerada pelos planejadores como um elemento de suma importância para a plena implementação do Plano - foi um primeiro golpe na estratégia político-econômica elaborada no Ministério do Planejamento. Ao perceber as dificuldades de realização da reorganização administrativa proposta no Plano Trienal, Furtado teria dado sua missão por cumprida. "Ganho o plebiscito, e restaurado o presidencialismo, dei minha missão ministerial por concluída. Nas diretrizes relacionadas com a reforma administrativa, eu sugerira a criação de um sistema de planejamento, instituindo-se em cada

¹⁰ CASTELLO BRANCO, Carlos. *Introdução à Revolução de 1964*, 1º tomo, Rio de Janeiro, Arte Nova, 1975, p.108.

ministério um núcleo específico para assessorar o ministro na elaboração de seu próprio plano e no acompanhamento de sua execução. Mas uma reforma desse gênero dependia do Congresso Nacional, e a execução do plano, tal qual fora aprovado pelo chefe do governo, requeria ação urgente. O essencial dos poderes estava enfeixado nas mãos do ministro da Fazenda."¹¹

A saída de Furtado do governo somente não se consumou devido ao receio de que fosse interpretada como o começo do abandono do Plano Trienal. Furtado permaneceria no cargo, porém consciente de que suas tarefas ficariam limitadas a assessorar o presidente e o ministro da Fazenda.¹²

A reforma administrativa foi também a pedra de toque para um conjunto de reações de outra natureza, além destas provenientes dos setores da administração pública ameaçados como os deslocamentos de poder que sua realização fatalmente ocasionaria. O fato é que a reforma era justificada como necessária ao aprofundamento e racionalização da intervenção do Estado na economia. Embora todo e qualquer esquema de planejamento econômico até então formulado comportasse a mesma preocupação - já que o planejamento econômico é, essencialmente, o reconhecimento da inconveniência da livre movimentação das forças do mercado - o Plano Trienal tendia a ser mais explosivo nesta questão devido a dois motivos: Primeiramente, devido ao seu caráter globalizante. Nada escapava ao planejamento elaborado

¹¹ FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, p.162.

¹² Idem, p.162

por Furtado, sendo a reforma administrativa o meio que tornaria possível a realização desse planejamento global. O segundo motivo deve-se ao fato de o Plano ter sido elaborado sob o comando de Celso Furtado, considerado pelos setores de direita como comunista. Ambos os motivos foram o estopim de um certo tipo de reações contra o Plano Trienal: reações desencadeadas por motivações ideológicas. Os atores políticos que orquestravam esse tipo de reação identificavam-se, no plano doutrinário, com um certo liberalismo, o qual, naquela conjuntura, situava-se à direita do espectro político-ideológico. Típico representante desse setor era o economista Eugênio Gudin, autor de uma campanha contra Celso Furtado desencadeada mesmo antes da publicação do Plano Trienal, através das páginas d' "O Globo" - jornal carioca de feição nitidamente conservadora. Eis um exemplo do teor desses ataques: "Se o Sr. Celso Furtado quer, de fato, como parece, preparar a revolução totalitária da esquerda, através da pré-revolução em marcha, ao menos procure fazê-lo sem agredir tão violentamente os princípios mais comecinhos da análise econômica."¹³

Este tipo de manifestação era reproduzida também pela "Tribuna da Imprensa", outro periódico carioca, este sob a influência do agitador direitista Carlos Lacerda. "O Sr. Celso Furtado é hoje em dia uma das maiores barreiras às boas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, por três razões: 1) ele é incapaz, apesar de sua fama de gênio; 2) ele é desleal e não pensa no país, mas apenas em sua própria ambição de poder; 3) ele é um comunista, e só trabalha para o

¹³ O Globo, 28/11/1962.

seu plano de solidificar um esquema comunista no Nordeste."¹⁴

Imediatamente após a publicação do Plano Trienal, discursando na Associação Comercial da Guanabara - outro foco do pensamento anti-estatizante - Carlos Lacerda reforça o ataque ao Plano com base na mesma racional anti-estatizante. "O Sr. Celso Furtado ainda confunde o enriquecimento do povo com o enriquecimento do Estado e pensa que governo cria riqueza. E parece considerar possível improvisar, em pouco mais de um mês um plano para três anos, sem a contrapova decisiva da vivência dos problemas... Nós queremos planejar para construir a liberdade, os autores do Plano Trienal querem planejar para destruí-la."¹⁵

A reação doutrinária (anti-estatizante) ao Plano Trienal ganhava ressonância também entre os partidos políticos, sobretudo na ala conservadora da UDN, a qual tinha em certos setores do PSD um importante aliado para a causa. Como lembra Daland, "Herbert Levy, o líder da UDN, disse que seu partido combateria quaisquer aspectos estatistas do plano, e sugeriu que contaria com o apoio de um considerável segmento do PSD. O líder do PSD era Amaral Peixoto, Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, que exprimiu reservas quanto ao plano, preocupando-se particularmente com os poderes do órgão de planejamento."¹⁶

No campo empresarial, foi entre as Associações Comerciais

¹⁴ Tribuna da Imprensa, 18/12/1962.

¹⁵ Correio da Manhã, 04/01/1963.

¹⁶ DALAND, R. op. cit., p.152.

que este tipo de reação expressou-se com mais intensidade. Rui Gomes de Almeida, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, chegou a obstruir uma visita de Celso Furtado à sede da entidade para prestar esclarecimentos sobre o Plano. Os representantes da Associação Comercial de São Paulo, entretanto, optaram por ouvir Furtado, embora na sede da FIESP. Por conta disso, chegou-se a veicular que o Plano Trienal houvera causado uma cisão nas "classes produtoras".¹⁷ Contudo, parece que as explicações de Furtado surtiram algum efeito no sentido de arrefecer a reação das Associações Comerciais, visto que da posição inicial de intransigência - manifesta na atitude de Rui Gomes de Almeida - passou-se a declarar um apoio condicional ao Plano. Em entrevista ao Correio da Manhã, Aquiles de Almeida, secretário geral da Associação Comercial do Rio de Janeiro, disse que o Plano Trienal "...contará com o apoio das classes produtoras, desde que não contrarie a iniciativa privada, nem esteja sujeito à influência de comunistas no futuro ministério."¹⁸

Entretanto, de um modo geral, os atores que esboçaram este tipo de reação ao Plano Trienal não mudaram fundamentalmente de posição. Situavam-se numa posição extrema do conjunto político e lá permaneceram; ou melhor, afastaram-se ainda mais do centro numa reação que correspondia exatamente ao contrário das expectativas do Plano Trienal - que era a de aproximar os extremos do conjunto político. Para tais atores, o Plano Trienal, com sua forte ênfase na

¹⁷ Correio da Manhã, 18/01/1963.

¹⁸ Correio da Manhã, 18/01/1963.

centralização administrativa, significava a ameaça de que se cumprisse o desejo da esquerda socialista, que via na estatização a ante-sala do socialismo.

Diante de toda sorte de reações, a reforma administrativa não saiu do papel inviabilizando a proposta de Furtado de colocar a economia sob um comando centralizado e mais racional. Este fracasso se fez sentir em todos os níveis do processo decisório, seja no Congresso ou no Executivo. No caso do Executivo, a cisão no comando da política econômica era muito mais comprometedora das metas imediatas do Plano. De um certo modo essa cisão se manifestou na atuação aguerrida de um grupo de técnicos gaúchos, formando uma equipe paralela de assessoria junto à Presidência da República, discordante do plano Trienal. Esses técnicos, liderados por Cibília Viana e politicamente ligados a Brizola, posicionavam-se bastante criticamente em relação à política econômico-financeira do Plano Trienal. Segundo Lourdes Sola, este grupo desenvolvia uma estratégia econômica alternativa baseada numa visão mais radicalmente nacionalista.¹⁹ Nesta estratégia, questões politicamente mais explosivas como a reforma agrária e a nacionalização de empresas estrangeiras concessionárias do serviço público recebiam grande destaque.

A não realização de uma reforma administrativa que pudesse imprimir maior racionalidade ao processo decisório corresponde, simultaneamente, ao fracasso de uma meta e à ausência de um pré-requisito para a implementação do Plano. O próprio Plano Trienal

¹⁹ SOLA, Lourdes. op. cit., p.338.

reconhece que "Não poderá haver planejamento se os poderes Legislativo e Executivo não trabalharem com certa harmonia de vistas, se dentro do Poder Executivo os dirigentes máximos não tomarem decisões coordenadamente, se as autoridades monetárias não obedecerem a um comando único e se esse comando não estiver sintonizado com as autoridades fiscais, se a Administração não possuir a necessária integração para executar com regularidade as tarefas que lhe forem cometidas, etc."²⁰ Nisto, certamente, os planejadores não se enganaram.

IV.3 - A Questão Externa

Outra questão politicamente explosiva encaminhada pelo Plano Trienal refere-se ao tratamento que este dispensou ao capital estrangeiro. Como mencionamos no capítulo anterior, tanto a renegociação da dívida externa, quanto a entrada de novos investimentos estrangeiros era condição primordial na estratégia de estabilização com crescimento formulada no Plano. Assim, seria necessário não somente o diálogo com o governo dos Estados Unidos e com o capital financeiro internacional (representado pelo FMI), mas sobretudo a disposição para realizar concessões que desagradariam profundamente os setores nacionalistas radicais.

²⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Plano Trienal*, p.16.

Vale lembrar que a própria iniciativa de se realizar um plano era congruente com os princípios da Aliança para o Progresso, acordo firmado em agosto de 1961, na Conferência de Punta del Este. Neste documento, assinado pelo conjunto dos países da OEA (com exceção de Cuba), os Estados Unidos comprometiam-se a prestar auxílio financeiro aos países da América Latina, num total de 20 bilhões de dólares durante a década de sessenta. A orientação inicial da Aliança para o Progresso era voltada para a eliminação dos focos de tensão social nos países latino-americanos. Como lembra Parker, "A carta estabelecia metas grandiosas para a década seguinte: crescimento e diversificação econômicos, uma distribuição mais equitativa da renda, a eliminação do analfabetismo dos adultos até 1970, com acesso a seis anos de educação primária para todas as crianças, melhoria das condições de saúde pública, ampliação das moradias de baixo custo; e um fortalecimento da integração econômica regional com vistas a um mercado comum latino-americano."²¹ A contrapartida dos países subdesenvolvidos para candidatarem-se ao recebimento do auxílio era que apresentassem e seguissem planos para a gestão da economia e para a realização de reformas sócio-econômicas, tais como a reforma agrária e a reforma fiscal. Os Estados Unidos insistiam que os países interessados deveriam comprometer-se o máximo possível com a auto-ajuda, isto é, deveriam explorar ao máximo suas potencialidades

²¹ PARKER, Phyllis. *1964: O Papel dos Estados Unidos no Golpe de 31 de Março*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977, pp.16-17. Vale frisar que a atitude reformista dos Estados Unidos foi grandemente beneficiada e mesmo, até uma certa medida, determinada pela conjuntura de acirramento da guerra fria decorrente da revolução cubana. A preocupação dos Estados Unidos era evitar que se criassem as condições para a generalização do caso cubano na América Latina.

econômicas internas.

A elaboração do Plano Trienal seguia de perto as recomendações da Aliança para o Progresso. Tanto isso é verdade que uma das principais preocupações dos planejadores foi a de enfatizar que a estratégia do Plano baseava-se predominantemente na mobilização de recursos internos e na realização de reformas estruturais.²² Essa ênfase teria uma dupla vantagem, pois além de enquadrar-se nas diretrizes da Aliança para o Progresso, tentava desarmar os nacionalistas radicais que viam com grande suspeição tudo que pudesse sugerir uma relação de dependência ou submissão do Brasil aos Estados Unidos. Era de suma importância para o consumo político interno que o Plano Trienal não fosse percebido por esses setores como uma "conciliação" com o "imperialismo". Como nenhum outro organismo, na perspectiva nacionalista, expressava melhor os interesses "imperialistas" que o FMI, era imprescindível que o Plano se apresentasse como algo absolutamente independente das prescrições desse organismo. Assim, por exemplo, no início de fevereiro de 1963, quando desencadeia-se a reação nacionalista ao Plano, Celso Furtado vê-se compelido a afirmar que "...o Plano Trienal não foi elaborado para servir de base a negociações externas. Fizemos o planejamento mais conveniente à realidade nacional e o FMI dele tomará conhecimento."²³ Certamente, tal afirmação não poderia ser convincente devido às evidências em contrário que se acumulavam. No mínimo, era de

²² Correio da Manhã, 02/12/62.

²³ Correio da Manhã, 02/02/1963.

se admitir que o plano não fôra elaborado somente para servir de base às negociações externas, ou, então, que o fôra também para servir de base a tais negociações.

Poucos dias antes da publicação oficial do Plano Trienal, em dezembro de 1962, Goulart solicitou a Celso Furtado que preparasse um resumo do Plano Trienal. Este resumo serviria de base à conversa que o Presidente teria com o Procurador Geral dos Estados Unidos, Robert Kennedy, no dia 17 de dezembro, em Brasília. Segundo Parker, a visita do Procurador Geral foi decidida pelo governo norte-americano como um meio tanto de sondagem das reais intenções de Goulart, quanto de eventualmente poder influenciar na escolha do ministério pós-plebiscito.²⁴

O resultado do encontro entre Goulart e Kennedy acabou não sendo produtivo devido às diferentes motivações de ambos os participantes do encontro. Enquanto Goulart pretendia centrar as conversações no Plano Trienal e em questões de ajuda econômica, Kennedy interessava-se em saber da veracidade ou não das denúncias de infiltração comunista no governo. Goulart não saiu satisfeito, pois "...a visita de Kennedy parece ter sido recebida como um ultimato informal, sem que realmente descrevesse quais seriam as alternativas para os programas e para a cooperação da Aliança para o Progresso. Goulart posteriormente relatou ao Embaixador Roberto Campos que foi como se lhe tivessem dito que ele não tinha capacidade para julgar os

²⁴ PARKER, P., op. cit., p.52.

homens que o cercavam. ²⁵

Entretanto, esse encontro não foi o único nem o mais importante momento em que o Plano Trienal seria apresentado como moeda de troca com o governo norte americano e o FMI, objetivando a obtenção de créditos externos. Outro episódio, este sim tempestuoso no que se refere à reação da esquerda nacionalista, foi a visita do Ministro da Fazenda, San Tiago Dantas, a Washington para a renegociação da dívida externa e obtenção de novos empréstimos, condições tidas como necessárias para a consecução das metas do Plano.

A missão de Dantas em Washington começou no início de março de 1963, trazendo à tona o debate sobre problemas bastante delicados acerca das relações Brasil-Estados Unidos. Ademais, problemas bastante concretos cuja solução se postergava, como o caso das nacionalizações de empresas norte americanas que atuavam em serviços de utilidade pública. ²⁶

²⁵ Idem, p.53.

²⁶ A onda de encampações de empresas estrangeiras iniciou-se em fevereiro de 1962, quando Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, encampa a subsidiária da ITT. A empresa avalia seus bens entre 6 e 8 milhões de dólares, mas Brizola dá uma indenização de 140 mil dólares. O Departamento de Estado norte-americano declara, no dia seguinte à encampação, que a atitude poderia perturbar o andamento da Aliança para o Progresso. Dantas, à época Ministro das Relações Exteriores, assegurou que a atitude de Brizola não era representativa da posição do governo brasileiro sobre os investimentos estrangeiros no país. Entretanto, as encampações voltaram a ocorrer em outros estados como Guanabara e Pernambuco. Isso motivou uma viagem de Goulart aos Estados Unidos para discutir com Kennedy o assunto. Os presidentes chegaram a um acordo verbal que estabelecia, dentre outras coisas, que o Brasil só pagaria 10% do valor da empresa no ato da encampação e que 75% do valor total recebido deveria ser aplicado em investimentos no Brasil, em empresas não ligadas ao serviço público. Ver, para maiores detalhes: YOUNG, Jordan. *Brasil - 1954/1964: Fim de um Ciclo Civil*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1974.

Mesmo antes da partida de Dantas, os setores nacionalistas radicais passaram a desferir-lhe ataques pelo simples motivo deste se dispor à negociar com o governo de Washington. Com Brizola à frente, os setores nacionalistas radicais passaram a trabalhar para o enfraquecimento de Dantas.

Outra questão delicada, na missão Dantas, era a posição do Brasil no caso cubano. A política externa brasileira, desde o governo Quadros, seguia fundamentalmente o chamado princípio da auto-determinação, a qual propugnava que não competia a nenhum país envolver-se nos assuntos internos dos outros. Esta orientação era claramente conflitante com o conjunto de sanções que os Estados Unidos pretendiam impor à Cuba. O próprio Dantas, quando Chanceler e como representante do Brasil na reunião da OEA, em 1962, votara contra os interesses americanos ao defender a não exclusão de Cuba deste organismo. Embora os cubanos tenham sido excluídos da Junta Interamericana de Defesa, não o foram da OEA. Em discurso na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1962, o Chanceler saudava o que interpretou como a vitória do princípio da auto-determinação. "Neste sentido, Sr. presidente, Srs. Deputados, é que nos devemos rejubilar, neste momento, de que Puenta del Este tenha sido, realmente, uma vitória. Foi a vitória incontestada do princípio da não intervenção."²⁷

Mas o que realmente condicionaria o apoio norte-americano ao Plano Trienal relacionava-se às feições da política anti-inflacionária a ser aplicada como requisito para a estabilização da economia

²⁷ DANTAS, San Tiago. *Perfis Parlamentares*, nº21, Brasília, Câmara dos Deputados, s/d, p.341.

brasileira. Os Estados Unidos, embora considerando satisfatório o Plano Trienal, exigiam garantias de que o Plano seria realmente implementado. Para isso, Dantas levou duas cartas assinadas por Goulart (escritas por Dantas) onde, numa delas, era tratado o assunto das nacionalizações e, na outra, afirmava a plena disposição em executar o Plano Trienal, caracterizando-o como "...a única opção capaz de harmonizar a estabilidade econômica, a preservação da paz social e a continuidade da democracia".²⁸

Do lado americano, as negociações foram conduzidas pelo Administrador da Agência para o Desenvolvimento Internacional, David Bell, e pelo Embaixador norte-americano no Brasil, Lincoln Gordon. Bell, exprimindo as pressões da opinião pública norte-americana, não estava disposto a facilitar muito as coisas para Dantas. Impunha condições bastante restritivas, sem ceder às pressões para uma ajuda substancial imediata. Estava mais propenso a fornecê-la em "conta gotas". É que as desconfianças do governo dos Estados Unidos acerca das reais intenções de Goulart não haviam sido dissipadas pelas afirmações de Dantas. Enquanto isso, olhos atentos, os funcionários do Departamento de Estado observavam a conjuntura política brasileira.

Internamente, os ânimos políticos se exaltavam à medida que os detalhes da negociação chegavam ao conhecimento dos setores da esquerda nacionalista. O temor dos negociadores brasileiros era de que, com o reinício dos trabalhos legislativos (o Congresso manteve-se em recesso até o dia 15 de março), a reação nacionalista à Dantas e ao

²⁸ Citado em PARKER, F. op. cit., p. 60.

Plano Trienal se tornasse mais intensa. O governo preocupava-se em manter uma aparência de normalidade política de modo a não comprometer o êxito das negociações em Washington. Todo cuidado era observado. O próprio Presidente Goulart acabou por reescrever a mensagem presidencial que apresentaria na ocasião da reabertura do Congresso. A primeira versão teria sido escrita pela assessoria técnica de Goulart, formada pelos técnicos gaúchos. Prevendo o risco que a mensagem traria ao bom andamento das negociações, devido à forte ênfase nacionalista na questão externa, Goulart pediu a Celso Furtado e Diogo Gaspar que reescrevessem a mensagem, com o cuidado de eliminar quaisquer aspectos controversos em termos de política externa. No final, embora não se abrisse mão dos princípios da política externa independente, o texto ficou bem mais ameno, limitando-se, em grande medida, a repetir as intenções do Plano Trienal.²⁹

Enquanto isso, nas praças públicas, o líder da esquerda nacionalista, Leonel Brizola, dava praticamente um ultimato a Dantas, sugerindo que o Ministro da Fazenda interrompesse as negociações e assumisse uma posição de confronto com os Estados Unidos. Dizia Brizola: "Estão fritando o professor. Agora para ele resolver bem a situação só virando bicho. Se ele virar bicho, eu mesmo irei ao aeroporto recebê-lo." Em seguida, desferia um ataque mordaz à Dantas, dizendo-se profundamente arrependido por tê-lo indicado para o Ministério da Fazenda, quando consultado sobre o assunto. "Basta ver a atitude dos jornais brasileiros. Para os jornais, o San Tiago era um

²⁹ CASTELLO BRANCO, C. op. cit., p. 131.

demônio antes de sua política financeira. Agora é uma esperança. Estão todos satisfeitos. Ora, os jornais brasileiros não mudaram, eu também não mudei. Quem mudou foi, portanto, o San Tiago."³⁰

As reações intensificaram-se ainda mais quando soube-se do resultado final das negociações. Os Estados Unidos concordaram em fornecer uma assistência provisória imediata ao Brasil no total de 84 milhões de dólares. Além disso, concordariam em fornecer uma importância adicional de 314,5 milhões de dólares em assistência para o ano fiscal de 1964, desde que o Brasil fosse bem sucedido nas negociações com outras fontes, como o FMI, o Banco Mundial, os países da Europa Ocidental e o Japão. O valor de 314,5 milhões de dólares estaria ainda condicionado ao estrito cumprimento do acordo firmado entre David Bell e San Tiago Dantas. Este acordo assentava-se na efetivação das políticas restritivas do Plano Trienal, tais como fim dos subsídios, restrição das despesas orçamentárias, imposição de limites ao crédito e aos salários, redução do déficit do balanço de pagamentos, incentivo às exportações, estímulo aos investimentos estrangeiros e aumento dos impostos.

Dantas chegou a cogitar em não assinar o acordo. Mas logo, analisando a situação com a assessoria de Roberto Campos, chegou à conclusão de que fora disso não havia alternativa para aliviar a difícil situação econômico-financeira na qual o Brasil se encontrava.³¹ De concreto, entretanto, os negociadores brasileiros

³⁰ Idem, p.136.

³¹ Conforme PARKER, P. op. cit., p.61.

traziam para o Brasil 84 milhões de dólares e uma lista de compromissos altamente improvável de ser cumprida. Ao final, a missão Dantas parece realmente ter sido um fracasso.

Como pré-condição do acordo, ficou também estabelecida uma solução para o caso das empresas americanas concessionárias do serviço público. O desfecho do caso AMFORP, (American and Foreign Power Company) pelo impacto que teve na "consciência nacionalista" do setor de esquerda das elites, funcionou como um poderoso fator de desestabilização da equipe Dantas-Furtado e, por consequência, do próprio Plano Trienal.

A nacionalização da AMFORP seguiu basicamente aquilo que Goulart e Kennedy acordaram verbalmente, em abril de 1962. Seria pago 10% do valor, no ato da compra, e 75% deveria ser reinvestido no Brasil. Entretanto, o preço de 135 milhões de dólares pago pelo governo brasileiro foi considerado excessivamente elevado. As elites nacionalistas, e não somente as de esquerda, consideraram a solução um "bom negócio" para as empresas norte-americanas e não propriamente uma "nacionalização". Os ataques partiram dos dois extremos do conjunto político. Como lembra Skidmore, "...Brizola liderava o ataque por parte da extrema esquerda, acusando San Tiago de se ter metido numa 'liquidação'. Usando uma linguagem violenta, o cunhado do Presidente advertiu que a consumação do acordo com a AMFORP constituiria um rompimento irrevogável com a esquerda radical. Ao mesmo tempo, Carlos Lacerda, já agora atento ao potencial político existente no sentimento fortemente nacionalista em relação ao problema, atacou partindo da direita. Criticou o Plano de compra da companhia telefônica de propriedade estrangeira no Estado da Guanabara, alegando que seu

equipamento (classificado de 'ferro velho') estava obsoleto e enormemente superavaliado."³²

Mas foi realmente entre a esquerda nacionalista que a negociação levada a cabo por Dantas despertou a maior reação. A missão Dantas teve um efeito aglutinador das diversas organizações de esquerda. A Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e outras organizações controladas pelas elites nacionalistas radicais uniram-se todas num virulento ataque ao Plano Trienal. As racionalizações desse setor das elites (a elite dissidente) eram sistematizadas em organizações como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), onde ganhavam a aparência de "ciência social".³³ Assim, o Plano Trienal passou a ser atacado como uma política pró-imperialista, como está explícito nas palavras de um então jovem isebio. "De fato, sabe-se que um dos problemas econômicos a serem resolvidos pelo sistema é o do financiamento da futura expansão industrial do país. Visando penetrar cada vez mais na economia nacional, o imperialismo e seus associados esforçaram-se por comprovar que tal financiamento não poderia derivar senão da absorção em escala ainda maior de recursos externos, ou seja, da assimilação de capital estrangeiro em ritmo mais acentuado do que o observado até aqui. Solução típica nesse sentido é a que foi

³² SKIDMORE, T. op. cit., p.299.

³³ Sobre o ISEB ver: PEREIRA, Osny Duarte. *O ISEB, o Desenvolvimento, e as Reformas de Base*, Rio de Janeiro, ISEB, 1963; TOLEDO, Caio N. *ISEB: Fábrica de Ideologias*, São Paulo, Atica, 1977; PECAUT, Daniel. *Os Intelectuais e a Política no Brasil*, São Paulo, Atica, 1990.

proposta pelo Plano Trienal, na qual se prevê como solução básica para a superação do obstáculo a mencionada obtenção de recursos externos de toda a natureza, que atingem a casa do bilhão e meio de dólares."³⁴

O que aqui nos interessa frisar é que todo o conjunto de reações decorrentes do tratamento da questão externa, tal como formulada no Plano Trienal, foi, antes de tudo, impulsionado por fatores ideológicos. Se o prolema da administração (abordado no tópico anterior) motivou - além da reação dos setores da burocracia ameaçados por uma reorganização administrativa - a reação político-ideológica dos setores intrasigentemente conservadores das elites, a questão externa, por seu turno, provocou o mesmo tipo de reação (só que com maior intensidade) entre os setores da elite auto-comprometidos com a realização das reformas de base. Uma e outra contribuíram para inviabilizar o esquema de implementação do Plano. Tanto o anti-comunismo quanto o nacionalismo radical não estavam realmente interessados em analisar os aspectos substantivos do Plano Trienal. As elites que se orientavam por essas ideologias não puderam perceber que o Plano era algo mais que uma simples estratégia de estatização ou uma conciliação com o imperialismo.

Quanto aos nacionalistas radicais, embora predispostos à realização das reformas de base, não puderam e não poderiam elaborar uma estratégia política consequente para a realização de tais reformas. Os limites a essa possibilidade estavam em sua própria ideologia. O nacionalismo, esse "populismo teórico" como bem o

³⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Reforma contra Reforma*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1963, p. 66.

caracterizou Weffort³⁵, não percebia que os conflitos fundamentais que caracterizavam a crise do início dos anos sessenta não situavam-se, como queria, entre a "nação" e o "imperialismo". Esta ênfase só contribuiu para ofuscar o exame da estruturação do conflito de classes no interior da própria "nação", exame necessário a qualquer política consequente visando às reais possibilidades de atendimento das demandas das classes populares. Neste aspecto, o Plano Trienal, embora não isento de certos "mitos" como o da autonomia estatal e o do desenvolvimento econômico, foi vítima de sua própria objetividade e realismo político quando procurou distanciar-se das "alucinações" dos dois extremos do universo das elites.

IV.4 - As Políticas Restritivas

Além das reações motivadas por aspectos ideológicos, decorrentes das questões que acabamos de analisar, outro conjunto de reações contribuiu para inviabilizar a execução do Plano. Tratam-se das reações provocadas pela implementação do esquema restritivo presente no Plano Trienal, esquema cujo objetivo era obter a estabilização da economia. O Plano previa, dentre outras medidas, um teto para o aumento dos salários dos funcionários públicos, a eliminação de subsídios e restrições ao crédito para o setor privado.

³⁵ WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*, 4ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, p.42.

Essas medidas contrariavam uma série de interesses econômicos e corporativos de diferentes grupos.

Pode-se mesmo afirmar que as reações motivadas por fatores ideológicos só lograram êxito devido à predisposição reativa de empresários e trabalhadores à quaisquer medidas que lhes imponham sacrifícios econômicos. Tal predisposição, por seu turno, tende a realizar-se sempre que se procura implementar planos de estabilização - a menos que se convença os principais grupos sócio-econômicos que os sacrifícios que lhes são impostos são apenas de curto prazo e que tais sacrifícios resultarão em benefícios no médio e longo prazos. Este convencimento não foi atingido pelo governo. E aqui pode-se afirmar que, assim como as reações motivadas por aspectos doutrinários foram potencializadas pela atitude defensiva dos setores econômicos atingidos pelas políticas restritivas, também o convencimento de tais setores foi dificultado pelas reações doutrinárias. Na verdade, a distinção entre um e outro tipo de reação é apenas analítica já que, no processo real, ambas estão fundidas na prática política dos atores que fazem oposição ao Plano. Em outras palavras, sejam as motivações das reações de caráter econômico-corporativo ou ideológico, as reações, em si, serão sempre políticas, isto é, irão expressar-se sempre nas estratégias formuladas pelos atores políticos com vistas ao atingimento de fins determinados.

Uma das maiores dificuldades à implementação da estratégia de estabilização do Plano Trienal consistiu no tratamento que os planejadores dispensaram à questão salarial. O Plano estabelecia, como medida de redução do déficit orçamentário, um teto de apenas 40% no

reajuste dos salários dos funcionários públicos civis e militares. A questão salarial representou um elemento catalisador da mobilização da esquerda nacionalista contra o Plano Trienal, tendo em vista que as organizações nacionalistas passaram a contar com a adesão dos trabalhadores negativamente atingidos em seus vencimentos.

Para a viabilização do esquema salarial previsto no Plano seria de suma importância uma atitude de colaboração das organizações sindicais. Ao que parece, a escolha do líder petebista Almino Afonso para Ministério do Trabalho teria esse objetivo. Almino Afonso era um político ligado ao "grupo compacto" do PTB. Esta facção representava a ala esquerdista do partido, cuja orientação baseava-se em critérios predominantemente ideológicos, diferentemente da atuação dos chamados "fisiológicos". O "grupo compacto", como as demais organizações de esquerda na época, era formado por políticos nacionalistas que tinham como principal meta política a realização das reformas de base. Devido às suas posições políticas, Almino Afonso possuía bastante prestígio entre organizações sindicais como o CGT e o Pacto de Unidade e Ação (PUA). Este foi o motivo que levou Goulart a correr o risco de nomear para o Ministério do Trabalho (posto através do qual o próprio Goulart projetara-se nacionalmente) uma liderança tão profundamente ameaçadora de sua posição, tanto dentro de seu partido (PTB) quanto no seio do próprio movimento sindical.

Num primeiro momento de sua gestão, Almino Afonso comprometeu-se com uma ação sintonizada com as necessidades do Plano Trienal, embora, sempre cauteloso, não tenha assumido publicamente posição de apoio ao Plano. Seu apoio, entretanto, pode-se depreender de seus pronunciamentos imediatos à sua posse no Ministério do

Trabalho, que ocorrera num momento em que os trabalhadores em transportes marítimos estavam em greve há mais de um mês e havia ameaças de greves em setores importantes como os de energia elétrica, telefones e transportes urbanos. Almino solicitou um crédito de confiança aos trabalhadores, convidando-os a reavaliarem o ímpeto grevista diante da difícil situação nacional. Tal atitude foi interpretada por Prestes, líder do Partido Comunista, como um pedido aos trabalhadores para que abandonassem seu direito de greve. Na verdade, como salientou Erickson, "...o jovem ministro prometeu aos trabalhadores que não tinha intenções de congelar salários ou reprimir greves, mas defendeu o ponto de vista de que as reivindicações salariais não resolveriam os problemas da classe trabalhadora enquanto a economia estivesse enfraquecida. A seguir solicitou aos trabalhadores que vissem seus interesses de classe da perspectiva do interesse nacional. Operando dentro das limitações financeiras do momento, procurou, a princípio, servir os trabalhadores eliminando a corrupção e desenvolvendo a eficiência das organizações ministeriais e previdenciárias mais próximas deles."³⁶

Mas o fato é que esta posição de Almino Afonso tornava-se progressivamente desgastante para sua liderança política, começando a pôr em risco seu prestígio junto às esquerdas e ao movimento sindical. Desde o final de janeiro que estes setores vinham se manifestando contra política econômico-financeira do Plano Trienal. A primeira investida desses setores contra o Plano foi feita pelo

³⁶ ERICKSON, Kenneth F. *Sindicalismo no Processo Político no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1979, p.120.

Partido Comunista, através de Prestes. Logo em seguida, no início de fevereiro, é a vez do CGT posicionar-se. A mais poderosa organização sindical daquele período, sob a hegemonia dos comunistas, entrega um memorial ao presidente, onde faz duros ataques ao Plano e à sua política salarial. O documento afirma que "...os novos níveis de salário-mínimo já estão absorvidos pela especulação, estimulada, entre outras coisas, pela supressão dos subsídios do trigo e dos combustíveis (...). Os trabalhadores não podem concordar com a política financeira que impõe maiores sacrifícios às massas consumidoras e deixa intactos lucros fabulosos ao capital estrangeiro, vultosas subvenções aos latifundiários e plantadores de café." Declaram-se, ainda, solidários aos funcionários públicos civis e militares "...que lutam por uma elevação dos vencimentos em proporção com a alta do custo de vida." E finalizam afirmando que "...o ministério organizado pelo presidente João Goulart não pode inspirar confiança aos trabalhadores e ao povo. Expressa ainda uma política de conciliação com as cúpulas partidárias ligadas a interesses anti-nacionais e anti-populares."³⁷

Vale lembrar que o teto de 40% para o reajuste dos salários dos funcionários soava realmente como uma discriminação, pois o salário mínimo já havia sido reajustado no final de 1962 e muitas empresas privadas estavam concedendo aumentos muito acima deste índice. Assim, os funcionários públicos passam a mobilizar-se para que não se cumpra as determinações do Plano Trienal neste particular. Já

³⁷ Correio da Manhã, 06/02/1963.

em meados de fevereiro, o presidente da Federação Nacional dos Servidores Públicos declara que "...não tem cabimento que assistamos a concessão de aumentos à empresas privadas em bases superiores a 70%, em acordos salariais patrocinados pelos órgãos do governo, com vigência a partir de janeiro, e nos curvemos a aceitar os irrisórios 40% referidos pelos poderes públicos"³⁸

Entretanto, é a partir de meados de abril que a questão salarial vai tornar-se mais explosiva, e um obstáculo intransponível à execução do Plano. Até então, as reações mantinham-se dentro de limites controláveis pelo governo, que procedia via negociações. Como assinala Sola: "Aware of the unpopularity of the measure, Goulart had sought in early March to make personal contact with the leaders of civil servants, representative of the military, and party political figures. At this stage prospects for a negotiated settlement looked good, particularly as the military were satisfied with the promise of better treatment for lower-ranking officers. The impression was confirmed by the statements of the Heads of the Civil and Military Households in favor of the Plan, and against the various pressures being brought to bear on them."³⁹

É em meados de abril que Goulart envia ao Congresso o projeto de aumento salarial para o funcionalismo público. Porém, quando da apresentação do projeto, Goulart cometeu dois erros táticos que iriam comprometer definitivamente a proposta do Plano de

³⁸ Correio da Manhã, 20/02/1963.

³⁹ SOLA, Lourdes. op. cit., p.360.

contenção orçamentária.⁴⁰ O primeiro deles foi não ter renovado seus contatos com as lideranças dos funcionários, tanto civis quanto militares, apesar dos preços continuarem subindo além das expectativas do Plano Trienal. Mas foi o segundo erro, relacionado ao próprio teor do projeto, que complicou ainda mais as coisas para o governo. Além da fixação do teto de 40% para os reajustes, o projeto continha uma série de medidas destinadas à distribuição de renda dentro do funcionalismo. Assim, embora o aumento proposto para os salários básicos fosse no limite de 40%, as variações iriam de 40% a 56% para os civis e de 25% a 55% para os militares.⁴¹ A intenção do governo era diminuir o fosso entre os maiores e menores salários no conjunto do funcionalismo, cuja razão era de 18 por 1. A proposta feria poderosos interesses encastelados na administração pública e sobretudo a alta oficialidade militar, que teria seus proventos diminuídos em favor dos escalões militares mais baixos.

A proposta do governo acabou gerando uma reação conjunta dos mais diversos setores. Enfileiraram-se contra o projeto inúmeras organizações com múltiplos canais de acesso ao sistema político. No Congresso, o movimento dos funcionários obteve o apoio do PTB e da Frente Parlamentar Nacionalista, conseguindo, além disso, a adesão do PSD e a UDN, formando assim uma união difícil de ser conseguida naqueles tempos. O movimento contava também com o suporte de associações profissionais como a Associação de Sargentos e

⁴⁰ Idem, p. 360.

⁴¹ Cfe. SKIDMORE, T. op. cit., p.296.

Marinheiros, a Associação de Oficiais e a Associação dos Funcionários Públicos (coordenada pela Confederação Nacional dos Sevidores).⁴²

Para tornar ainda mais difíceis as coisas para o governo, o Ministro do Trabalho abandona sua posição inicial de apoio discreto ao Plano e passa a atacá-lo publicamente. A mudança de posição de Almino ocorre a partir da visita de Dantas aos Estados Unidos. O Ministro despontava como uma liderança emergente dentro do PTB, ameaçando, inclusive, a posição de Goulart não somente no partido, mas também no movimento sindical. A crise que então se abriu nas relações entre o Ministro do Trabalho e o Presidente só encerrou-se quando, em junho, Goulart dissolve seu primeiro ministério presidencialista.

Ao mesmo tempo, o CGT assume a vanguarda do movimento dos funcionários públicos, passando a veicular a possibilidade de, a qualquer momento, decretar uma greve geral. Se isto acontecesse seria um golpe fatal no já então moribundo Plano Trienal. De fato, a ameaça da greve geral pairou durante todo o segundo trimestre de 1963, configurando muitos dos atos do governo. O próprio fato de Goulart não decidir pela substituição de Almino está ligado ao temor de que isto fosse motivo para que se desencadeasse a greve.

Contudo, a liderança do CGT não foi unanimemente reconhecida pelo conjunto dos funcionários públicos. Oficiais das Forças Armadas, reunidos no Clube Militar condenaram e repudiaram a participação do CGT na campanha salarial dos militares. Gestava-se, assim, um dos mais importantes desdobramentos do movimento dos funcionários públicos: os

⁴² SOLA, L. op. cit., p.362.

conflito entre a elite sindical e a elite militar, que acabou gerando uma crise dentro da própria corporação militar.

A esquerda nacionalista tinha em muitos membros da oficialidade militar homens bastante identificados com suas posições. O mais importante deles era o General Osvino Alves, chamado entre os nacionalistas o "General do Povo". Osvino cortejava grupos nacionalista como a FPN e a UNE e era uma espécie de canal de comunicação desses grupos com os militares. Conquanto se aproximasse a reserva do general e estando claro que Goulart não pretendia nomeá-lo ministro, o cacife político de Osvino foi se desgastando a tal ponto que a cobertura patrocinada para a ação dos grupos nacionalista - o CGT especificamente, naquela ocasião - não era mais possível. Segundo Erickson, "O general nacionalista Osvino Ferreira Alves, a apenas alguns meses da aposentadoria compulsória, viu seu poder dissipar-se, quando, por exemplo, 243 maiores e capitães lotados no principal quartel sob sua jurisdição desafiaram sua ordem de não fazer pronunciamentos políticos e condenaram o CGT por participar de assuntos puramente militares."⁴³

No mesmo passo em que erodia o poder de Osvino Alves, os grupos nacionalistas buscavam outros canais de comunicação com as Forças Armadas. Assim, a estratégia do CGT passa a incluir sistematicamente a luta pelas reivindicações dos escalões inferiores da corporação militar. Além da questão salarial, o CGT passa a veicular outras demandas de cabos e sargentos por maior participação

⁴³ ERICKSON, K. op. cit., p.168.

política, tais como o direito a votar e candidatar-se a cargos públicos.

O conflito entre os militares e o CGT chegou ao clímax quando, em maio, num comício de sargentos, do CGT e de outras organizações nacionalistas, o sargento Gelcy Rodrigues Corrêa fez um discurso incendiário, numa clara desobediência da disciplina militar. "Como autênticos nacionalistas, nós, sargentos e oficiais progressistas, empunharemos nossas ferramentas e faremos as reformas juntamente com o povo, e é preciso que os reacionários lembrem que as ferramentas do soldado são suas armas."⁴⁴

Diante de todas as reações à proposta de reajuste do governo para os funcionários, os gestores da política econômica começaram a recuar na questão. Imediatamente após as manifestações do dia 19 de maio, San Tiago Dantas concordou que se poderia conceder aumentos de 60% para os funcionários civis e militares, desde que fosse obtida uma fonte não inflacionária para cobrir esses novos gastos. Sugeriu, então, um empréstimo compulsório a ser arrecadado junto ao imposto de renda. Mas mesmo assim, a Câmara dos Deputados votou pelo aumento de 70%, sem seguir as recomendações de Dantas. O novo aumento passaria a vigorar a partir de 19 de junho.

Embora o objetivo da pressão pelo aumento de 70% aos funcionários tivesse obtido pleno êxito contra as intenções do Plano Trienal, um outro episódio ainda ocorreria para fechar espetacularmente o caso. Como relata Daland, "...os militares não

⁴⁴ Citado em ERICKSON, K. op. cit., p.166.

estavam satisfeitos com os prazos que foram anunciados para a concessão do aumento, e estavam ainda menos satisfeitos com a lentidão para a aprovação da mensagem. Por conseguinte, logo que o segundo gabinete presidencialista foi formado, ocorreram novos acontecimentos dramáticos. Em uma reunião de sargentos e segundos-tenentes, fôra votado um ultimato ao Presidente e ao Congresso, exigindo uma solução final dentro de dez dias para o aumento de vencimentos. Tropas pára-quedistas ameaçaram saltar em massa sobre Brasília como demonstração de apoio ao ultimato, e houve comparações entre a queda da Bastilha e a queda de Brasília. A situação esfriou rapidamente quando o novo Ministro da Guerra, Jair Dantas, agiu rapidamente e com vigor, prendendo um certo número de líderes da reunião. Em vista desses acontecimentos, parece evidente que o teto de 40% teria sido na realidade muito mais do que a administração Goulart tinha em potencial para insistir."⁴⁵

Se a política salarial do Plano Trienal foi suficiente para pôr em movimento uma série de reações ao Plano provenientes do *front* trabalhista e dos setores nacionalistas, um outro conjunto de políticas restritivas seria o motivo para reações provindas dos setores empresariais. Tratam-se das medidas relacionadas à restrição do crédito.

Embora não assumindo o mesmo grau de politização da questão salarial, a posição dos empresários foi decisiva no destino do Plano Trienal. ⁴⁶

⁴⁵ DALAND, R. op. cit., p.156.

⁴⁶ O restante dessa seção baseia-se nos trabalhos de: FIGUEIREDO,

Páginas acima, comentamos a posição das Associações Comerciais com respeito ao Plano Trienal. A orientação liberalizante dessas organizações empresariais motivou uma reação imediata ao Plano, sob a justificativa de ser este excessivamente estatista e formulado por um ministro com "convicções socialistas". Foi uma reação motivada mais pela ideologia que por interesses econômico-corporativos supostamente feridos. Juntamente com as Associações Comerciais estava a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (FIEGA), engrossando o coro das críticas de princípios ao Plano Trienal.

Mas o que realmente é relevante, aqui, é perceber a posição daqueles setores da elite empresarial que apoiaram inicialmente o Plano Trienal e os motivos pelos quais retiraram, em seguida, esse apoio.

As mais importantes organizações empresariais a emprestar apoio imediato ao Plano foram a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIRGS). Como se pode observar, todas organizações do setor industrial.⁴⁷

Em sua parte relativa às políticas monetária e de crédito, o Plano Trienal garantia que, apesar da austeridade prevista no tratamento da expansão monetária, "...o crédito ao setor privado deverá crescer em montante correspondente à elevação do nível de

Argelina. op. cit., pp.112-122; SOLA, Lourdes. op. cit., pp.334-5 e 367-8.

⁴⁷ FIGUEIREDO, A. op. cit., p.113.

preços adicionado ao aumento do produto real"⁴⁸ Devido a essa ressalva, as elites empresariais ligadas à indústria saudaram o Plano como uma real alternativa às tradicionais políticas de estabilização de caráter ortodoxo.

Em fevereiro de 1962, a revista técnica da CNI - Desenvolvimento e Conjuntura - afirmava que o Plano Trienal teria todas as condições para tornar-se uma força dominante na evolução econômica do país. Agradava-lhes, particularmente, o fato de que "...a política de crédito garante que o setor privado não sofrerá pressões que forcem a retração dos investimentos."⁴⁹

Logo em seguida, no início de março, a CNI envia um *memorandum* a Goulart, onde garante que irá tomar uma série de medidas de apoio ao Plano Trienal. A elite industrial comprometia-se a persuadir sua base para que não praticassem aumentos salariais acima dos aumentos dos custos, não formassem estoques especulativos e para que trabalhassem com vistas a aumentar a produtividade, em colaboração com os trabalhadores.⁵⁰

Havia, porém, no referido *memorandum*, uma outra preocupação dos empresários transmitidas ao presidente. Tal preocupação soava, na verdade, como condição do apoio dos industriais ao Plano e se relacionava a questão salarial.

Já em fevereiro, no mesmo número em que saudava o Plano, a

⁴⁸ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, *Plano Trienal*, p.10

⁴⁹ *Desenvolvimento e Conjuntura*, fev./1963. Citado em SOLA, p.334.

⁵⁰ Cfe. SOLA, p.335

revista da CNI dizia que o Plano Trienal falhava em não prever as linhas de uma política salarial abrangente, resumindo-se, neste ponto, à fixação de um teto de 40% para o aumento dos funcionários públicos. Consideravam equivocada a concepção de Furtado de que a redução das diferenças salariais e a dificuldade de acabar com os salários privilegiados seriam os principais problemas nesse campo. Argumentavam que tal abordagem, ao destruir a escala salarial, era contraditória com o objetivo de aumentar a produtividade, pois retiraria os estímulos à especialização e à aquisição de conhecimento técnico. Os industriais preocupavam-se, ainda, com uma possível orientação política na questão salarial, na medida em que o governo não soubesse precaver-se contra as "pressões demagógicas".⁵¹

Observe-se, então, que o apoio ao Plano por parte da elite industrial não era uma adesão incondicional. Tampouco o fizeram por colocar supostos interesses nacionais acima dos seus próprios. O apoio foi emprestado sob a dupla condição de que não faltasse crédito e que fosse contida a escalada reivindicatória dos trabalhadores. A evidência disso é que, a partir do segundo trimestre de 1963, a posição deste setor empresarial muda do apoio à crítica, quando passam a sentir os efeitos do aperto de liquidez ocasionado pela restrição do crédito conjugado a elevação da inflação. E além disso constatam que o governo não dispunha de meios para conter as reivindicações salariais, como ficou explícito no caso dos funcionários públicos.

O impacto das medidas anti-inflacionárias do Plano Trienal

⁵¹ Cfe. FIGUEIREDO, A. op. cit., p. 117

só será plenamente sentido no segundo semestre. Entretanto, desde janeiro que vem se acumulando as condições que mudariam a posição da elite industrial. André L. Resende resume apropriadamente o desempenho da economia no primeiro trimestre de 1963: "Em janeiro de 1963, houve um aumento do salário mínimo de 56,25%. Em fevereiro, as tarifas de transportes urbanos foram corrigidas entre 22 e 29%. Em março, eliminou-se o subsídio ao trigo importado, o que elevou seu preço em 100%, e ao petróleo importado, o que elevou seu preço doméstico em 70%. Em abril, o cruzeiro foi desvalorizado em 30,4%. O resultado dessas e outras medidas do processo de 'inflação corretiva', tomadas no primeiro trimestre de 1963, repercutiu imediatamente na taxa de inflação.(...) Simultaneamente, o Governo embarcava numa política de limitação da expansão do crédito. Através das instruções 234 e 235, o crescimento dos empréstimos ao setor privado, tanto do Banco do Brasil como dos bancos comerciais, foi limitado em 35% em termos nominais durante o ano, enquanto a taxa de inflação do primeiro trimestre ficava em torno de 60% em termos anuais. O compulsório dos bancos comerciais foi elevado de 24 para 28%, completando o pacote de medidas restritivas na área monetária."⁵²

Ante a nova conjuntura que emergia no segundo trimestre, a CNI, em abril, intensifica sua crítica à ausência de uma política salarial definida e passa a reivindicar mais flexibilidade do governo na liberação de crédito ao setor privado. Curioso que no mesmo documento em que reivindica aumento de crédito, a CNI sugira a redução

⁵² RESENDE, André L. "A Política Brasileira de Estabilização: 1963/68", in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, nº 3, vol.12, dez/1982, p.763.

do salário real: "Nós obviamente não esperaríamos que o Ministro da Fazenda fizesse uma declaração pública de que pretende relaxar os limites de crédito no Plano...isso seria um erro pois ameaçaria o clima psicológico de contenção de preços que tem sido tão duramente conseguido...Ele poderia porém elevar os tetos para prover com maiores facilidades de crédito os setores que tenham provado ser mais sensíveis às políticas restritivas." E em seguida ataca a questão salarial: "...as medidas requeridas pela contenção-de-preços-com-desenvolvimento teriam mais chances de sucesso se fossem estendidas para todas as categorias de assalariados e não somente aos funcionários públicos. Assim, o reajuste de salários deveria ser feito ao nível de 10% abaixo do incremento do custo de vida."⁵³

A posição dos empresários industriais com relação a questão salarial vai tornando-se, cada vez mais, politicamente orientada.⁵⁴ A reação dos empresários reflete a movimentação dos trabalhadores encabeçada pela CGT. A FIESP teme e passa a denunciar os planos de uma greve geral que teria o objetivo de solapar a autoridade do governo e levar à bancarrota o Plano Trienal. Tanto a FIESP quanto a CNI condenaram enfaticamente a escalada das demandas dos trabalhadores em transportes por melhores salários. Esta categoria de assalariados constituiu-se na coluna dorsal das greves gerais ocorridas em 1962, fato que multiplicava a crítica dos empresários às exigências dos

⁵³ Desenvolvimento e Conjuntura, Abril/1963. Citado em SOLA, p.367.

⁵⁴ Cfe. FIGUEIREDO, A. op. cit., p.119.

trabalhadores. A poderosa Federação dos industriais de São Paulo afirmava em seu "Boletim Informativo", no mês de maio, que as demandas dessa categoria por maiores salários ultrapassava "...os limites do inconcebível, de ignomínia e de absoluta insensibilidade para com o interesse nacional... constituem-se numa autêntica gangue ...sugando o sangue da nação em vantagem própria."⁵⁵

Assim, o Plano Trienal perde sua mais importante base de apoio entre os grupos sócio-econômicos. Após uma fase de apoio condicional durante o primeiro trimestre de 1963, a elite industrial passa a criticar o Plano, em razão de o governo não ter obtido as condições do apoio. Segundo Sola, "the position of the técnicos of the CNI reflected the existence of an alternative economic strategy, already being developed behind the scenes by IPES and entrepreneurs in the most modern sector of the economy of São Paulo."⁵⁶ A ênfase atribuída por esses técnicos à importância da redução do salário real, na contenção da inflação, parece confirmar isso.⁵⁷

⁵⁵ Citado em FIGUEIREDO, A., op. cit., p. 120.

⁵⁶ SOLA, Lourdes, op. cit., p.367

⁵⁷ Vale lembrar que "...no período de 1961 a 1964, durante os Governos Quadros e Goulart, apesar dos reajustes mais frequentes, o salário mínimo real caiu aproximadamente 20%." Conforme RESENDE, André L. op. cit., p. 776.

IV.5 - Goulart e o Plano Trienal

Não poderíamos encerrar a análise dos fatores que obstaculizaram a implementação do Plano Trienal sem tecer algumas considerações sobre o papel do presidente da República neste processo. Isto porque, tanto mais condições de êxito terá uma política, quanto maior for o comprometimento das mais altas autoridades com essa política. A relação entre Goulart e Plano Trienal não parece ter sido um caso de elevado grau de comprometimento.

Em primeiro lugar, cabe lembrar que o Plano foi encomendado por Goulart a Celso Furtado explicitamente como um elemento para a campanha pelo plebiscito. O presidente dirigiu-se ao superintendente da SUDENE com as seguintes palavras: "Quero que você assuma o Ministério Extraordinário do Planejamento. Vamos ter que nos preparar para o plebiscito, que devolverá os poderes ao presidente, e quero me apresentar aos eleitores com um plano de governo nas mãos."⁵⁸ É certo que este comprometimento circunstancial poderia tornar-se mais efetivo à medida que o Plano desencadeasse reações positivas na opinião pública. Mas, por outro lado, a boa imagem do Plano dependia, em grande medida, do firme apoio do presidente. Era uma aposta arriscada que Goulart teria de fazer para criar as condições mínimas para a implementação do Plano. O presidente, entretanto, depositou poucas fichas nesta aposta.

⁵⁸ Cfe. FURTADO, C. *A Fantasia Desfeita*, op. cit., p.153.

Já em janeiro de 1963, quando mal havia começado a implementação do Plano, Goulart mostrava reservas em relação ao mesmo, conforme assinalava, então, um bem informado jornalista. "O sr. João Goulart mostra-se atento ao fato de o anúncio do Plano Trienal não haver reduzido a área de desconfiança, que continua muito grande, não só entre as classes conservadoras como nos círculos partidários. Nos seus contatos mais recentes, o Presidente tem feito sentir que não considera o plano do sr. Celso Furtado definitivo, representando antes um roteiro de intenções e aspirações para ser examinado e completado pelo futuro Ministério."⁵⁹

Diante de tão incerto comprometimento, não é de estranhar que, à medida que avolumavam-se as reações contra o Plano, Goulart se tornasse cada vez mais distante do mesmo. Os episódios relatados acerca da questão externa e da questão do aumento do funcionalismo público parecem conduzir o presidente ao virtual abandono do Plano. Com respeito a questão externa, basta recordar o fato (já mencionado) de que uma das maiores dificuldades para a realização do acordo de Dantas com as autoridades norte-americanas estava justamente na desconfiança dos últimos sobre a real disposição de Goulart para cumprir tal acordo.⁶⁰ Mesmo apresentando duas cartas assinadas por Goulart às autoridades norte-americanas, Dantas não conseguiu dissipar as desconfianças dos negociadores estrangeiros.

⁵⁹ CASTELLO BRANCO, Carlos. op. cit., p.94.

⁶⁰ Cfe. PARKER, P. op. cit., p.60.

Por outro lado, o movimento dos funcionários públicos revelou toda a precariedade do prestígio de Goulart junto aos sindicatos. Já há algum tempo o movimento sindical seguia objetivos autônomos com relação ao presidente, embora a congruência dos objetivos de Goulart e do CGT, durante as grandes greves políticas de 1962, tivessem obscurecido esse fato. Como assinalamos, no capítulo 2, a rápida adesão de Goulart à tese parlamentarista - quando da crise da legalidade - teve um sabor de derrota para as forças nacionalistas, que esperavam mais de Goulart do que a simples atitude conciliatória. Para esses setores, o parlamentarismo foi um "golpe branco", ao qual Jango aderiu. A partir de então os nacionalistas radicais estariam sempre dispostos a denunciar as conciliações de João Goulart. Ou seja, passaram a olhá-lo desconfiadamente. Mesmo na campanha pelo plebiscito, onde existia uma aparente unidade de propósitos, o CGT fazia questão de desvincular sua posição a favor do retorno do presidencialismo de um apoio incondicional ao presidente, ao assinalar que o presidencialismo só faria sentido como um instrumento para atingir as reformas de base.

Goulart encontrava-se de mãos atadas frente às elites sindicais, ao passo que emergiam outras lideranças políticas junto aos trabalhadores, mesmo no governo, como era o caso de Almino Afonso. Segundo um ex-assessor do deputado petebista Sérgio Magalhães (líder da Frente Parlamentar Nacionalista), "Goulart sempre dissera a Furtado que não admitiria a compressão dos salários e por isso nunca aceitou, plenamente, o Plano Trienal."⁶¹

⁶¹ BANDEIRA, Moniz. *O Governo João Goulart: As Lutas Sociais no Brasil*

Se o afastamento entre Goulart e as lideranças sindicais aumentava, isto não correspondia a uma melhoria de suas relações com os setores conservadores, que continuavam desconfiando, crescentemente, de suas intenções. Para muitos, os planos de Goulart eram apenas pessoais; tudo que lhe interessaria era manter-se no poder. Acreditavam que os clamores do presidente pela emenda constitucional para viabilizar a reforma agrária seria somente um elemento em sua suposta estratégia de reformar a constituição, de modo a permitir sua continuidade no poder. Como a constituição de 1946 impedia que o presidente fosse reeleito ou que parentes seus pudessem candidatar-se, pensava-se que a real intenção de Goulart, quando falava em emenda constitucional, era abrir caminho para si próprio ou para seu cunhado - Leonel Brizola. Esta desconfiança era forte nos partidos conservadores e, portanto, um grande obstáculo à aceitação dos projetos do Executivo no Congresso. Com um certo exagero, alguns autores chegam a afirmar que "...o principal obstáculo a um acordo negociado quanto ao que o Executivo considerava uma premissa para um governo eficiente, isto é, as reformas institucionais, era o grau de suspeita com que o Congresso encarava os objetivos de médio prazo do presidente e seus seguidores."⁶² Se não era o "principal" obstáculo, não era, porém, de pouca importância. Já o deputado pessedista Gileno Dé Carli vai mais longe, no relato de suas memórias, ao afirmar que "...o presidente não desejava administrar nem queria governar. Ele

1961-11964, 5ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, p.98.

⁶² SANTOS, Wanderley G.dos, *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, op. cit. p.66.

tinha em mente a elaboração meticulosa de um processo político, cujo fim seria o poder ditatorial, absoluto, ou a queda e a sua perdição."⁶³

Também Afonso Arinos, eminente figura política da UDN, considerava o esforço de Goulart para a aprovação das reformas apenas uma dissimulação. Para Arinos, "...o inexplicável abandono do Plano Trienal é a demonstração mais concludente de que o esforço pelas reformas não teve continuidade. Outros chegariam a dizer sinceridade."⁶⁴

Diante de tantas desconfianças, parece claro que Goulart teria de trabalhar muito, e com exclusividade, para implementar o Plano Trienal. No entanto, o que fez foi abandoná-lo à própria sorte, optando por orientar suas ações para a questão da reforma agrária. Em meados de maio de 1963, o presidente comprometia seu governo com a realização da reforma agrária. Abandonava, assim, a estratégia de conciliação do Plano Trienal e iniciava uma estratégia que estimulava o dissenso, manifesta na radicalização da questão agrária. A partir do abandono do Plano Trienal, o governo de Goulart entra numa fase de isolamento crescente. O expediente da reforma ministerial seria ainda acionado para obter apoio político. No entanto, inutilmente.

⁶³ DE CARLI, Gileno. *Visão da Crise*, Brasília, Editora da UNB, 1981, p.166.

⁶⁴ FRANCO, Afonso Arinos de M. *Evolução da Crise Brasileira*, op. cit. p.61

tinha em mente a elaboração meticulosa de um processo político, cujo fim seria o poder ditatorial, absoluto, ou a queda e a sua perdição."⁶³

Também Afonso Arinos, eminente figura política da UDN, considerava o esforço de Goulart para a aprovação das reformas apenas uma dissimulação. Para Arinos, "...o inexplicável abandono do Plano Trienal é a demonstração mais concludente de que o esforço pelas reformas não teve continuidade. Outros chegariam a dizer sinceridade."⁶⁴

Diante de tantas desconfianças, parece claro que Goulart teria de trabalhar muito, e com exclusividade, para implementar o Plano Trienal. No entanto, o que fez foi abandoná-lo à própria sorte, optando por orientar suas ações para a questão da reforma agrária. Em meados de maio de 1963, o presidente comprometia seu governo com a realização da reforma agrária. Abandonava, assim, a estratégia de conciliação do Plano Trienal e iniciava uma estratégia que estimulava o dissenso, manifesta na radicalização da questão agrária. A partir do abandono do Plano Trienal, o governo de Goulart entra numa fase de isolamento crescente. O expediente da reforma ministerial seria ainda acionado para obter apoio político. No entanto, inutilmente.

⁶³ DE CARLI, Gileno. *Visão da Crise*, Brasília, Editora da UNB, 1981, p.166.

⁶⁴ FRANCO, Afonso Arinos de M. *Evolução da Crise Brasileira*, op. cit. p.61

CONCLUSÃO

O Plano Trienal, embora nascido de um governo populista, foi, paradoxalmente, a demonstração mais clara da crise do populismo. Nada havia de populista no Plano Trienal. Ao contrário, enquanto instrumento de uma estratégia política de conciliação de classes, o Plano representou uma crítica radical ao populismo, entendido, aqui, como um "...estilo de governo, sempre sensível às pressões populares...que buscava conduzir, manipulando suas aspirações".¹

O Plano Trienal pedia sacrifícios, ao invés de exibir promessas de vantagens imediatas. Propugnava a construção institucional, ao invés de endossar a suposta onisciência e onipotência do chefe populista. E privilegiava a razão, ao invés da emoção, na análise dos conflitos e no encaminhamento de soluções. O Plano foi um dos produtos de uma época de superação da "indefinição social" na qual se assentava o populismo. É claro que teve grandes limitações. Seu rápido fracasso foi uma demonstração exemplar disso. Nem mesmo no seio do próprio Poder Executivo, o Plano Trienal conseguiu obter consenso. Na verdade, nem o presidente da república empenhou-se decididamente para sua implementação.

O fato é que existia uma contradição entre o Governo Goulart e o Plano Trienal. Tivemos um governo populista gerando um plano que foi a própria negação do populismo. Esta é a contradição entre

¹ Conforme WEFFORT, F. *O Populismo na Política Brasileira*, op. cit., p.61.

conciliação de classes e populismo. O populismo foi predominante numa época em que não existiam as condições para a implementação de uma estratégia de conciliação de classes. Por isso é um equívoco supor que o populismo tinha por objetivo promover este tipo de conciliação. O populismo assenta-se numa relação de tipo elite-povo, enquanto a conciliação de classes supõe uma certa maturidade das classes para falar em seu próprio nome, isto é, supõe uma relação de tipo classe-classe.

A crise da representação política de estilo populista (se é que se pode falar em representação numa relação de tipo elite-povo) decorre da emergência política das classes populares. No momento em que as classes populares começam a mobilizar-se e a lutar por objetivos próprios - como foi o caso da mobilização pelas reformas de base - as lideranças populistas passam a perder terreno para lideranças mais orgânicas. Somente a manutenção do regime democrático, garantindo as condições para a liberdade de organização das classes populares, poderia fornecer o clima para o florescimento deste tipo de liderança orgânica das classes populares. É a partir do surgimento dessas lideranças orgânicas que as classes populares nascem politicamente. E este nascimento político destas classes corresponde à sentença de morte do populismo.

A radicalização dos apelos populistas é um outro produto da crise dos anos sessenta. As lideranças populistas radicalizam seu discurso como que para compensar a sua perda de legitimidade crescente. Ocorre que a fonte dessa legitimidade, o povo-massa, diluía-se no mesmo ritmo em que emergiam politicamente as classes populares.

Entretanto, o sistema de representação política estava ainda configurado de tal forma que somente através das lideranças populistas as classes populares tinham acesso ao jogo político. Assim, cria-se uma situação onde uma pressão exercida de baixo para cima causa fortes tensões no sistema político. Ou seja, a contínua experiência de classe, conjugada às condições propícias para sua organização - estabelecidas pelo regime democrático - conduz ao surgimento de lideranças orgânicas. Estas, por seu turno, passam a superar o prestígio dos populistas, no interior das classes populares. Como o sistema político só incorporava as classes populares via populismo, tais classes viram ampliada sua exclusão política. Assim, a crise da representação populista amplia as tensões a que estava submetido o sistema político.

A efetivação de uma estratégia política de conciliação de classes deveria ter como ponto de partida a incorporação das classes populares ao sistema de representação política. Isso, naturalmente, implicaria não só a manutenção como também a ampliação do regime democrático. Seria esta a reforma institucional mais urgente naquela situação de crise.

No início dos anos sessenta tinha-se uma situação onde os conflitos geradores da crise eram conflitos de classes, enquanto o sistema político só estava preparado para dirimir conflitos inter-elites. Não haviam canais institucionais para processar os conflitos de classes emergentes. E a criação dessas instituições (que passava pelo aperfeiçoamento daquelas já existentes como o Congresso) era o objetivo final da estratégia política de conciliação de classes.

Assim, a crise que conduziu à ruptura institucional de 1964

tinha como núcleo a agudização dos conflitos de classes. Contudo, é preciso observar que a radicalização do conflito político-ideológico havida naqueles anos, embora tenha sido impulsionada pelo conflito de classes, assume a forma de um conflito entre elites. A elite dissidente, essencialmente nacionalista e populista, supunha representar o "povo", quando propugnava a "afirmação nacional" ou a "progressão das reformas rumo ao socialismo". Estava, entretanto distante de compreender as reais tendências que se apresentavam naquele momento.

A radicalização do discurso reformista corria paralelamente, mas em direção contrária aos objetivos da luta dos trabalhadores. Não era a "construção da nação" nem a "revolução socialista" o que motivava a ascensão política das classes populares. Essas eram apenas as racionalizações da elite dissidente, que embora reformista, revolucionária, enfim, anti-conservadora, possuía uma mentalidade autoritária. Sua estratégia não era a de aprender com o movimento das classes populares, mas de ensinar ao "povo" sua "verdadeira consciência", "desaliená-lo". Ao imaginarem estar marchando em direção ao "povo", na verdade, estavam apenas marchando contra as elites conservadoras, o que não significava exatamente a mesma coisa, embora as demandas das classes populares fossem contrárias aos interesses e valores conservadores.

Raros foram os membros da elite que tiveram a consciência da primazia do conflito de classes. Por isso a radicalização foi predominantemente ideológica e situada no interior do universo das elites, ainda que o núcleo da crise fosse a agudização dos conflitos de classes. E este foi o fator que potencializou a radicalização entre

as elites. Foi este também o fator que impediu que a dissidência fosse resolvida através de uma estratégia tradicional de conciliação (formal e inter-elites). A pressão do conflito de classes, manifesta nos movimentos sociais, era o dado novo da cena política e o que impedia que funcionassem as ultrapassadas estratégias políticas das elites. Isso não impediu que tais elites tentassem colocar em prática essas estratégias, como ocorreu imediatamente após a renúncia de Quadros, em 1961, com a adoção do parlamentarismo. Só que esse tipo de conciliação não apresentou eficácia para superar a crise.

Devido à radicalização no interior das elites, formou-se entre seus membros um consenso negativo com relação à manutenção do regime democrático, abrindo a possibilidade de uma "solução" da crise através do emprego da coerção. Foi o que de fato ocorreu com o advento do regime de 1964. Não bastou, entretanto, a eliminação política dos membros mais radicais da elite dissidente para "pôr a casa em ordem". Seguiram-se vinte anos de regime autoritário, pois era da supressão dos conflitos de classes que se estava tratando. A tarefa de "desmobilização" das classes populares não poderia ser realizada em dois ou três anos. O retorno à democracia recriaria as condições para a organização política dos trabalhadores como classe.

Resumindo, o impasse gerado na crise dos anos sessenta apontava para apenas duas alternativas. A primeira era promover a conciliação de classes, através da ampliação do regime democrático e da incorporação dos trabalhadores do campo e da cidade como classe ao sistema político. Isto certamente equivaleria, além da efetivação da reforma política, a realização de reformas de caráter distributivista como a reforma agrária, a reforma fiscal e outras. Esta alternativa

implicaria numa reorganização do sistema político, de modo que o tornasse compatível com os conflitos típicos de uma sociedade dividida em classes. Era o reconhecimento das classes umas pelas outras e a tolerância da pluralidade que estava em questão.

A outra alternativa consistia na supressão do conflito de classes, que só poderia ocorrer fora do regime democrático e pelo recurso à coerção. Esta alternativa teria de ser realizada pela estratégia de desmobilização das classes populares, com o objetivo de impedir o acesso dessas classes ao sistema político. Implicava, enfim, no aprofundamento da exclusão social e política dos trabalhadores do desenvolvimento capitalista, enquanto reforçava o "círculo de ferro do poder", no qual se abrigam as elites.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Almino. *Raízes do Golpe - Da Crise da Legalidade ao Parlamentarismo (1961-1963)*, São Paulo, Marco Zero, 1988.
- AZEVEDO, Fernando A. *As Ligas Camponesas*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- BAER, Werner. "Observações sobre o Plano Trienal", in: *Revista Brasileira de Economia*, ano XVI, nº 4, dez/1962.
- _____. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil*, 6ª ed., Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1985.
- BANDEIRA, Moniz. *O Governo João Goulart: As Lutas Sociais no Brasil*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- _____. *A Renúncia de Jânio Quadros e a Crise Pré-64*, 2ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1979.
- BENEVIDES, Maria V. *O Governo Kubitschek, Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, (1956 - 1961)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- _____. *A UDN e o Udenismo, 1945 - 1965*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- _____. *O PTB e o Trabalhismo: 1945-1964*, São Paulo, Brasiliense/CEDEC, 1989.
- BASTOS, Elide R. *As Ligas Camponesas*, Petrópolis, Vozes, 1984.
- BIELSCHOWSKI, Ricardo. *O Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, IPEA/PNPE, 1988.

BOYER, Robert. *Accumulation, Regulation et Crise: Quelques Définition et Problèmes de Méthode*, mimeo, Paris, 1985.

CALLADO, Antônio. *Os Industriais da Seca e os Galileus de Pernambuco*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1961.

_____. *Tempo de Arraes*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

CAMARGO, Aspásia. "A Questão Agrária: Crise de Poder e Reformas de Base (1930 _ 1964)", in: *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III, vol.10, São Paulo, Difel, 1981.

CAMPOS, Roberto. "Duas Opiniões sobre a Inflação na América Latina", in: HIRSCHMAN, Albert. *Monetarismo versus Estruturalismo*, Rio de Janeiro, Lidador, 1967.

_____. "Inflação e Crescimento Equilibrado", in: ELLIS, H.(org). *Desenvolvimento Econômico para a América Latina*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

CARDOSO, Fernando H. "Hegemonia Burguesa e Independência Econômica: Raízes Estruturais da Crise Política Brasileira", in: FURTADO, Celso (org.). *Brasil, Tempos Modernos*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.

_____, e FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, 7ª ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

_____. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*, São Paulo, Difel, 1964.

_____. "Aspectos Políticos do Planejamento", in: LAFER, Betty (org.). *O Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva, 1975.

CARONE, E. *A Quarta República - Documentos*, São Paulo, Difel, 1980.

_____. *A República Liberal*, 2 vols, São Paulo, Difel, 1985.

CASTELLO BRANCO, Carlos. *Introdução à Revolução de 1964 - A Agonia do Poder Civil*, 2 vols, Rio de Janeiro, Arte Nova, 1975.

COHN, Gabriel. "Perspectivas da Esquerda", in: IANNI, Octávio e outros. *Política e Revolução Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.

COSTA, Sérgio A. *O CGT e as Lutas Sindicais Brasileiras (1960-1964)*, São Paulo, Grêmio Politécnico, 1981.

CRUZ, Paulo D. *Ignácio Rangel, um pioneiro - o debate econômico do início dos anos sessenta*, tese de mestrado, IFCH/Unicamp, 1980.

DALAND, Robert. *Estratégias e Estilo do Planejamento Brasileiro*, Rio de Janeiro, Lidador, 1969.

DANTAS, San Thiago. *Idéias e Rumos para a Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro, José Olímpio editora, 1963.

Perfis Parlamentares, n.21, Brasília, Câmara dos Deputados.

DEBRUN, Michel. *A Conciliação e Outras Estratégias*, São Paulo, Brasiliense, 1983.

DE CARLI, Sileno. *Visão da Crise*, Brasília, Editora da UnB, 1981.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O Comando Geral dos Trabalhadores no Brasil (1961-1964)*, Petrópolis, Vozes, 1986.

DINES, Albert et alli. *Os Idos de Março e a Queda em Abril*, Rio de Janeiro, José Álvaro editor, 1964.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930-1960*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

DREIFUSS, R.. *1964: A Conquista do Estado*, Petrópolis, Vozes, 1981.

DULCI, Otávio. *A UDN e o Anti-Populismo no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 1986.

ERICKSON, Kenneth P.. *O Sindicalismo no Processo Político no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1979.

FELIX, David. "Uma Alternativa na Controvérsia 'Monetarismo' - 'Estruturalismo'", in: HIRSCHMAN, Albert.(org.) *Monetarismo versus Estruturalismo*, Rio de Janeiro, Lidador, 1967.

FIGUEIREDO, Argelina M.C.. *Political Coalitions in Brazil, 1961-1964: Democratic Alternatives to the Political Crisis*, Phd thesis, University of Chicago, 1987.

FRANCO, Afonso Arinos de M. *Evolução da Crise Brasileira*, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

_____. *A Pré Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.

_____. *Dialética do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964, 2.ed..

_____. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966.

_____. *A Fantasia Organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

_____. *A Fantasia Desfeita*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.

FURTADO, Celso. *Um Projeto para o Brasil*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Saga, 1968.

FURTADO, Celso. "Obstáculos Políticos ao Crescimento Econômico", *Revista Civilização Brasileira*, n.2, 1965.

_____. "Entre Inconformismo e Reformismo", *Revista de Economia Política*, n.36, out/dez 1989.

GRUNWALD, Joseph. "Estabilidade de Preços e Desenvolvimento segundo a Escola Estruturalista _ o caso chileno", in: HIRSCHMAN, A.(org.), *Monetarismo versus Estruturalismo*, Rio de Janeiro, Lidador, 1967.

HIPPÓLITO, Lúcia. *De Raposas e Reformistas - O PSD e a Experiência Democrática Brasileira (1945-1964)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

HIRSCHMAN, A.. "Ideologias do Desenvolvimento na América Latina", in: *Monetarismo x Estruturalismo*, Rio de Janeiro, Lidador, 1967.

_____. "Mudança para o Autoritarismo e a Busca de seus Determinantes Econômicos", in: COLLIER, D.(org.) *O Novo Autoritarismo na América Latina*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

IANNI, Octávio. *O Colapso do Populismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

_____. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

JULIANO, Francisco. "Que São Ligas Camponesas", *Cadernos do Povo Brasileiro*, n.1, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962.

LAFER, Betty. *O Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva, 1975.

LAFER, Celso. *The Planning Process and Political System - a study of*

- the Kubitschek's Target Plan*, Phd thesis, Cornell University 1970.
- LEFF, N. *Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*, São Paulo, Perspectiva, 1975.
- LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*, São Paulo, Brasiliense, 1981.
- LESSA, Carlos. *O Conceito de Política Econômica: Ciência ou Ideologia?*, tese de doutoramento, IFCH/Unicamp, 1976.
- LOPES, José M. *O III Exército na Crise da Renúncia de Jânio Quadros*, Rio de Janeiro, Editorial Alambra, 1979.
- MADI, Maria A.C.. *A Vanguarda do Pensamento Conservador: um estudo sobre as idéias econômicas de Roberto Campos no período de 1950-1964*, tese de mestrado, IE/Unicamp, 1985.
- MAGALHÃES, J. P. de Almeida. "Planejamento e a Experiência Brasileira", *Revista Brasileira de Economia*, ano XVI, nº 4, dez/1962.
- MARTINS, Luciano. "Ação Política e Governabilidade na Transição Brasileira". in MOISÉS, J.A. & ALBUQUERQUE, J. G. (orgs). *Dilemas da Consolidação da Democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- _____. *Pouvoir et Développement économique: formation et évolution des structures politique au Brésil*, Paris, Editon Anthrpos, 1976.
- _____. *Temas de Hoje*, Rio de Janeiro, editora da UNE, 1962.
- _____. *Industrialização, Burguesia Nacional e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Saga, 1968.
- MEDEIROS, Leonilde S.. *A questão da Reforma Agrária no Brasil: 1955-1964*, dissertação de mestrado, USP, 1982.

MIRANDA, José C.R. *O Plano Trienal: o canto de cisne do nacional desenvolvimentismo*, tese de mestrado, IFCH/Unicamp, 1979.

NEVES, Lucília de A. *CGT no Brasil: 1961-1964*, Belo Horizonte, Vega, 1978.

OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*, Seleções Cebrap, n.1, Brasiliense, 1977.

_____. "A Navegação Venturosa", in: *Celso Furtado/Economia*, Coleção Grandes Cientistas Sociais, São Paulo, Atica, 1983.

PARKER, Phyllis R. *1964: O Papel dos Estados Unidos no Golpe de Estado de 31 de março*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.

PECAUT, Daniel. *Os Intelectuais e a Política no Brasil*, São Paulo, Atica, 1990.

PEREIRA, Osny D. *O ISEB, o Desenvolvimento e as Reformas de Base*, Rio de Janeiro, ISEB, 1963.

PINTO, Aníbal. "Raízes Estruturais da Inflação na América Latina", in: *Inflação Recente no Brasil e na América Latina*, Rio, Graal, 1978.

_____. "Nem Estabilidade Nem Desenvolvimento", in: FURTADO, Celso e outros. *Inflação e Desenvolvimento*, Petrópolis, Vozes, s/d.

PINTO, Aníbal. "A Análise da Inflação - Estruturalistas e Monetaristas: um inventário", in: FURTADO, Celso e outros. *Inflação e Desenvolvimento*, Petrópolis, Vozes, s/d.

PREBISCH, Raúl. *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

PRESIDENCIA DA REPUBLICA. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (síntese)*, Brasília, Imprensa Nacional, 1962.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e Social-Democracia*, São Paulo, Companhia das Letras, 1989.

RANGEL, Ignácio. *A Inflação Brasileira*, São Paulo, Bienal, 1986, 5.ed.

RODRIGUES, José Honório. *Conciliação e Reforma no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Conflito Industrial e Sindicalismo no Brasil*, São Paulo, Difel, 1966.

RODRIGUES, Octávio. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1981.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. *Os Fundamentos do Estruturalismo: Uma Análise da Contribuição de Celso Furtado*, tese de mestrado, Campinas, IFCH/Unicamp, 1981.

RUESCHEMEYER, D. & EVANS, P. "The State and the Economic Transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention". in: SKOCPOL, T. *Bringing the State Back in*, New York, Cambridge University Press, 1985.

SANTOS, Wanderley G. dos. *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*, São Paulo, Vértice, 1986.

_____. *Reforma Contra Reforma*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1963.

SERRA, José. "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Após Guerra", in: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, vol.1, São Paulo, Brasiliense, 1980.

SILVA, Hélio. *Golpe ou Contra-Golpe?*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975.

SIMONSEM, Mário H. *A Experiência Inflacionária Brasileira*, Rio de Janeiro, IPES, 1964.

SINGER, Paul. "A Política das Classes Dominantes", in: IANNI, O. e outros. *Política e Revolução Social no Brasil*, Rio De Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.

SKIDMORE, T. *De Getúlio a Castelo, 1930-1964*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, 5.ed.

SKOCPOL, T. "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research", in: SKOCPOL et alli, *Bringing the State Back in*; New York, Cambridge University Press, 1985.

SOCHACZEWSKI, A. C. *Financial and Economic Development of Brazil, 1952-1968*, Phd thesis, University of London - The London School of Economics and Political Science, 1980.

SOLA, Lourdes. *The Political and Ideological Constraints to Economic Management in Brazil, 1945-1963*, Somerville, Phd thesis, University of Oxford, 1982.

SOUZA, Maria do C. Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*, 2ª ed., São Paulo, Alfa Omega, 1983.

SUNKEL, O. "Um Esquema Geral para a Análise da Inflação", in: FURTADO, Celso e outros. *Inflação e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Petrópolis, Vozes, s/d.

_____. "O Fracasso das políticas de Estabilização no Contexto do Processo de Desenvolvimento Latino-Americano", in: FURTADO, Celso e outros. *Inflação e Desenvolvimento*, Petrópolis, Vozes, s/d.

_____. "La inflación Chilena: un Enfoque Heterodoxo",

Trimestre Econômico, vol. XXV, n.100, 1958.

TAPIA, Jorge R.B.. *O Capitalismo e a Questão Agrária: um estudo sobre as alternativas para a Reforma Agrária no Brasil 1945 - 1964*, tese de mestrado, IFCH/Unicamp, 1985.

TAVARES, Maria da C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

THOMPSON, E. P.. *A Miséria da Teoria*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

_____. *A Formação da Classe Operária Inglesa*, 3 vols, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

TOLEDO, Caio Navarro de. *ISEB: Fábrica de Ideologias*, São Paulo, Atica, 1977.

VIANA, Cibília da Rocha. *Reformas de Base e a Política Nacionalista de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

VICTOR, Mário. *Cinco Anos que Abalaram o Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.

WEFFORT, Francisco. *O Populismo na Política Brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

_____. *Sindicato e Política*, tese de livre docência, FFLCH/USP, 1972, mimeo.

WILLIAMS, Raymond. *Marxism and Literature*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

YOUNG, Jordan. *Brasil, 1954/1964: Fim de um Ciclo Civil*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1974.