

MARCELO DE PAIVA ABREU (ORGANIZADOR) DIONÍSIO DIAS  
CARNEIRO GUSTAVO H. B. FRANCO WINSTON FRITSCH LUIZ  
ARANHA CORRÊA DO LAGO EDUARDO MARCO MODIANO  
LUIZ ORENSTEIN DEMÓSTHENES MADUREIRA DE PINHO NETO  
ANDRÉ LARA RESENDE ANTONIO CLAUDIO SOCHACZEWSKI  
SÉRGIO BESSERMAN VIANNA

# A ORDEM DO PROGRESSO

CEM ANOS DE POLÍTICA  
ECONÔMICA REPUBLICANA  
1889-1989

*Editora Campus*

## CAPÍTULO 8

# *INFLAÇÃO, ESTAGNAÇÃO E RUPTURA: 1961-1964*

**MARCELO DE PAIVA ABREU<sup>1</sup>**

Este capítulo trata da política econômica durante período de intensa conturbação política. A sua subdivisão decorre, de forma natural, da identificação dos mais significativos pontos de inflexão relativos à condução da política econômica: a renúncia de Jânio Quadros e a adoção do parlamentarismo em agosto e setembro de 1961; a restauração do presidencialismo no início de 1963; o fracasso do Plano Trienal em seguida ao final do último quadrimestre de 1963. O capítulo está, portanto, dividido em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção são analisadas as políticas econômicas adotadas no governo Jânio Quadros. Na segunda seção são consideradas as políticas econômicas dos sucessivos gabinetes parlamentaristas. Concepção, implementação e fracasso do Plano Trienal são tratados na terceira seção. Esta seção inclui ainda uma revisão crítica das interpretações correntes sobre as causas da desaceleração do crescimento econômico em 1963. Finalmente, na quarta seção, trata-se do ano final do governo Goulart quando, de novo, a política econômica adquire notável instabilidade, caracterizando a agonia da Terceira República.

Uma importante dificuldade, específica ao tratamento objetivo deste período, prende-se à semelhança do quadro de fragmentação do poder decisório característico do início dos anos 60 — importante pré-condição para a ruptura do quadro constitucional em 1964 — com a atual conjuntura política brasileira. O autor absteve-se de estabelecer comparações do período com o momento crítico que atravessa o Brasil ao final da década de 80, embora não negue a grande relevância de uma análise comparativa dos dois períodos. Cabe ao leitor retirar da história as lições que lhe pareçam cabíveis para a análise da crise atual.

## 1. A Tentativa Ortodoxa sob Quadros

Em 31 de janeiro de 1961 Jânio Quadros assumiu a Presidência da República amparado pela mais significativa votação popular que registra a história das eleições presidenciais brasileiras. Sua vitória decorreu de coalizão momentânea do voto conservador com segmentos do voto popular sensíveis ao apelo populista de suas propostas.

Em tal quadro domina a visão conservadora na formulação e implementação da política econômica. As dificuldades econômicas herdadas de Kubitschek são denunciadas pelo novo Presidente: aceleração inflacionária, indisciplina fiscal e deterioração do balanço de pagamentos.

Em março de 1961, o governo implementou importante reforma do regime cambial vigente, através da Instrução 204 da Superintendência de Moeda e de Crédito, tendo como objetivo a desvalorização da taxa de câmbio e a unificação do mercado cambial. A categoria geral do regime cambial vigente anteriormente (ver capítulo anterior) foi transferida para o mercado dito livre; o "câmbio de custo", aplicável a importações preferenciais tais como trigo, petróleo e papel de imprensa, foi desvalorizado em 100% (de Cr\$ 100/US\$ para Cr\$ 200/US\$); continuaram a ser realizados leilões referentes à categoria especial. O sistema anteriormente vigente, de diferir a entrega de cambiais aos importadores, foi substituído pelo sistema das Letras de Importação através do qual os importadores ao comprarem suas divisas eram obrigados a realizar operação colateral depositando no Banco do Brasil por 150 dias o valor em cruzeiros correspondente à importação e recebendo Letras de Importação. Logo em seguida, instruções adicionais da Sumoc determinaram a retenção de US\$ 22 por saca de café exportada e que as demais exportações seriam realizadas à taxa do mercado livre. Também foi extinto o câmbio de custo, transferido para o mercado livre (ver Simonsen (1961) e Conselho Nacional de Economia (1961)).

Estas alterações da política cambial devem ser explicadas com base tanto nas dificuldades de balanço de pagamentos quanto nas preocupações com a inflação. Clemente Mariani ao discursar à Câmara dos Deputados ressaltou como motivos imediatos para a reorientação da política cambial "o déficit potencial de caixa do Tesouro, na ordem interna, e o déficit de balanço de pagamentos, na ordem externa". O ministro referiu-se à inexistência de recursos no Fundo de Ágios compatíveis com o acúmulo de obrigações governamentais em divisas relativas a atrasados, "swaps" e importações a "câmbio de custo". O governo só via duas maneiras de resolver a questão: "espaçar no tempo as obrigações com câmbio fechado" —

ou seja, reescalonar a dívida externa — e "passar a vender o câmbio de custo pelo seu custo real". Se estas medidas não fossem adotadas só restaria o financiamento através de emissão com consequente impacto sobre a inflação. A estreita relação da nova política cambial com a política anti-inflacionária do governo é claramente explicitada: "a Instrução 204 é sobretudo um instrumento de contenção do processo inflacionário que vinha desgastando as resistências do País e ameaça ... atingir neste ano as raias do paroxismo" (ver Mariani, 1961, pp. 11 e 20).

É difícil aceitar o argumento de Furtado (1975, p.32)<sup>2</sup> debitando a aceleração inflacionária do início dos anos 60 ao desequilíbrio das contas públicas resultante da Instrução 204, ao abolir a conta de ágios e bonificações. De fato, a análise relevante deve concentrar-se não sobre uma das contas cambiais do governo federal mas sobre o resultado líquido de todas as contas cambiais do governo sob o ponto de vista do financiamento de seus gastos em moeda nacional. Wells (1977, p. 224) apresenta evidência conclusiva de que esta contribuição não havia sido sistematicamente positiva no passado e que o governo foi capaz de encontrar formas alternativas de gerar recursos domésticos no mercado cambial via Letras de Importação (em 1961) e depósitos de importação.

Em maio e junho de 1961, o governo teve sucesso nas negociações com os credores norte-americanos — principalmente o Eximbank — e europeus, obtendo novos empréstimos e significativo reescalonamento da dívida externa que venceria entre 1961 e 1965. Os pagamentos programados de principal foram remanejados para serem pagos em cinco anos a partir de 1966: 80% dos que venceriam em 1961, 70% em 1962-63, 50% em 1964 e 35% em 1965. As operações de reescalonamento afetaram empréstimos de US\$ 874 milhões nos Estados Unidos e Canadá e de US\$ 224 milhões na Europa. Em consequência foi possível reduzir o serviço da dívida, que havia aumentado de 13% da receita de exportações em meados da década de 50, para 43,6% em 1960 e para 32,2% em 1961 (World Bank, (1971). O estoque da dívida externa, que havia crescido cerca de 60% desde 1955, aumentou de US\$ 2.372 milhões no final de 1960 para US\$ 2.835 milhões no final de 1961 e US\$ 3.005 milhões no final de 1962, mantendo-se praticamente estável até 1964. O coeficiente dívida externa/exportações cresceu, portanto, de 1,67 para 2,37 em 1961.

Paralelamente, no terreno da política externa, o governo distanciou-se da posição norte-americana de isolar Cuba, preparou o reatamento de relações com a União Soviética e apoiou a descolonização da África, lançando as bases da chamada política externa independente que frutificaria sob Goulart.

A renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961 resultou

no colapso de seu programa de estabilização, não havendo evidência empírica convincente quanto às políticas monetária, fiscal ou creditícia que justifique sugestões de que o programa de estabilização já houvesse sido abandonado antes da renúncia. A curta duração de sua gestão dificulta a avaliação criteriosa dos resultados das suas políticas econômicas pois a crise política de agosto e setembro de 1961 teve como consequência o descontrole monetário, fiscal e creditício evidenciado pelas estatísticas mensais.

## 2. O Impasse Parlamentarista

De setembro de 1961 a janeiro de 1963 a República viveu o seu mais longo período de indefinição política desde o início da década de 1890, com consequências paralizantes do ponto de vista da tomada de decisões no terreno econômico. Como solução compromisso entre o veto militar à posse do Vice-Presidente da República, tal como estabelecia a Constituição, e as resistências políticas que se originaram no Rio Grande do Sul em favor de sua posse com plenos poderes, que depois generalizaram-se, adotou-se o sistema parlamentarista de governo, através de emenda constitucional "elaborada em poucas horas sob a influência emocional de acontecimentos excepcionais".<sup>3</sup>

O primeiro gabinete parlamentarista, dito de União Nacional, foi formado no dia seguinte sob a Presidência do Deputado Tancredo Neves e aprovado pelo Congresso Nacional. A presença de Moreira Salles na pasta da Fazenda pretendia claramente apaziguar as preocupações de círculos mais conservadores quanto às implicações econômicas da guinada à esquerda decorrente da posse de Goulart.

O Programa de Governo apresentado pelo Primeiro-Ministro era extremamente genérico. Definia como principal problema a ser enfrentado a insuficiente taxa de crescimento da economia devido ao baixo nível de investimento e à sua composição inadequada. O programa estabelecia como objetivos — que, admitia, "não são todos plenamente compatíveis" — de uma política de desenvolvimento: aumentar a taxa de crescimento da economia para 7,5% ao ano; absorver a mão de obra subempregada; minorar as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, diminuindo a desigualdade de distribuição de renda e provendo condições mínimas de habitação e saneamento; alcançar razoável estabilidade de preços; atenuar o desequilíbrio do balanço de pagamentos; minorar os desequilíbrios regionais e corrigir as deformações estruturais, adaptando o setor industrial à necessária estrutura de emprego e aumentando a produtividade agrícola (ver Conselho de Ministros 1961, p. 15).

Para atingir estes objetivos o governo elevaria a taxa de poupança através de reforma fiscal e contenção do déficit de custeio das empresas públicas; estabeleceria prioridades e corrigiria desperdícios para melhorar a composição dos investimentos e introduziria técnicas de planejamento. Eram contemplados três níveis de planejamento: o Plano Perspectiva (20 anos), o Plano Quinquenal e o Plano de Emergência (Conselho de Ministros 1961, pp. 23-5).

Para as políticas monetária, bancária e financeira pública o governo estabeleceu medidas de emergência e de reforma institucional. No terreno monetário e bancário, as medidas de emergência abrangiam controles quantitativos de crédito até o final de 1961, a fim de manter a oferta monetária constante em termos reais. Em particular o governo mostrou-se preocupado com a expansão monetária ocorrida durante a crise política, estabelecendo mecanismos de depósito compulsório sobre depósitos à vista dos bancos privados e de controle do crédito. As reformas institucionais incluíam menção à criação do Banco Central e do Banco Rural, a reforma da legislação bancária buscando sua consolidação e medidas de estímulo ao mercado de capitais.

Quanto à política financeira pública o governo propunha-se como ação de emergência a aplicar o Plano de Economia de gastos aprovado por Quadros e a financiar o déficit programado de 1962 não inflacionariamente. No campo das reformas mencionava-se a necessidade de programar os investimentos públicos em bases plurianuais, de uma reforma administrativa do setor público fiscal e, principalmente, de uma reforma fiscal que estimulasse o aumento da formação bruta de capital de 14% para 23,75% do PIB em cinco anos (como pode ser visto no anexo estatístico o valor máximo alcançado desde 1947 havia sido 18% em 1959). A reforma fiscal procuraria colocar a tributação indireta em bases *ad valorem*, reduzir a regressividade fiscal e eliminar a taxação de ganhos fictícios gerados pela inflação.

O programa defendia a adoção de política cambial baseada em taxa única fixada em nível "realista", uma vez que a reforma tarifária de 1957 havia removido a justificativa para adotar-se um regime de taxas múltiplas, ao abandonar a taxação específica estabelecida pela lei tarifária de 1900, introduzindo tarifas *ad valorem* de importação. Contraditoriamente, entretanto, o programa enfatizava a necessidade de manter o controle quantitativo das importações não essenciais, incluídas na categoria especial.

Tentou-se estabelecer metas físicas setoriais nas partes do programa dedicadas ao desenvolvimento econômico setorial e

regional, ao desenvolvimento social e às forças armadas, mas de maneira geral as propostas eram extremamente genéricas, em muitos casos não passando da declaração de princípios.

O Presidente comprometeu-se com a realização da reforma agrária com mudança do princípio constitucional que determinava que a indenização de terras desapropriadas fosse feita em dinheiro, embora esta posição pessoal conflitasse com a posição mais conservadora do gabinete em relação à alteração constitucional proposta.

As relações Brasil-EUA deterioraram-se com o exame pelo Congresso de alterações da legislação relativa à remessa de lucros de capital estrangeiro, que culminou em nova legislação que impedia a inclusão de reinvestimentos na base de cálculo de remessas. Deterioraram-se ainda mais quando o governo federal decidiu cancelar as concessões de lavra de minério de ferro da empresa norte-americana Hanna Corporation e apoiou a desapropriação, pelo governador do Rio Grande do Sul Leonel Brizola, dos bens da Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da empresa norte-americana International Telephone and Telegraph (ITT). Em 1959 Brizola já encampara a Cia. de Energia Elétrica Rio-Grandense, subsidiária da AMFORP, e outros bens da ITT.

A política externa independente inaugurada por Jânio Quadros teve continuidade sob João Goulart, tal como estabelecido pelo Programa de Governo do Gabinete Neves. O Brasil reatou relações diplomáticas com a União Soviética, ainda em 1961, e na reunião da Organização dos Estados Americanos, em janeiro de 1962, divergiu da posição norte-americana, abstendo-se na votação que aprovou a expulsão de Cuba da organização.

Os resultados econômicos em 1961, a despeito do episódio da renúncia de Quadros, haviam sido bastante razoáveis com a inflação mantendo-se grosso modo estável em torno de 30% (custo de vida RJ-média anual) e o PIB crescendo 8,6%, apenas levemente abaixo do desempenho de 1960. A formação bruta de capital fixo, entretanto, que já havia caído a 15,7% do PIB em 1960, reduziu-se ainda mais, alcançando 13,1% em 1961, seu menor valor desde 1949. O balanço de pagamentos foi beneficiado pela recuperação das exportações e pela renegociação da dívida externa (ver anexo estatístico) acumulando-se US\$ 307 milhões de reservas. As importações haviam sido mantidas sob controle pelo aumento, para 150% do valor da importação, do percentual relativo à compra compulsória de Letras de Importação (150 dias sem juros) em seguida à renúncia de Quadros. Política similar foi adotada quanto a remessas financeiras sendo estabelecido percentual de 50% (180 dias). Tais políticas foram temporariamente revertidas no começo de 1962 ao ser fixada a

redução de 10% ao mês dos percentuais relativos à aquisição compulsória de Letras, tanto para importação de bens quanto para remessas financeiras.

Em abril de 1962 Goulart visitou os Estados Unidos, discutindo com o Presidente Kennedy assuntos relacionados à dívida externa e ao capital estrangeiro no Brasil. Os resultados não foram encorajadores, aumentando o desgaste do governo.

A perda de controle sobre a economia torna-se clara a partir de maio com o significativo aumento do déficit de caixa do governo gerado pelo aumento das despesas públicas e o aumento da taxa de expansão da oferta monetária. A principal pressão sobre os gastos públicos estava associada ao déficit das empresas do governo no setor de transportes (Rede Ferroviária Federal, Lóide Brasileiro, entre outras).<sup>4</sup> No final de maio de 1962 tornou-se claro, também politicamente, que aproximava-se o fim do Gabinete Neves. O Presidente explicitou suas divergências com o gabinete em relação à reforma agrária, enfatizando a necessidade das reformas constitucionais, inclusive antecipando o plebiscito sobre o regime de governo. Acumulavam-se as críticas conservadoras à gestão de Santiago Dantas no Ministério das Relações Exteriores. A crise culminou na renúncia coletiva do gabinete Tancredo Neves.

O nome de Santiago Dantas, indicado para suceder Tancredo Neves, foi rejeitado pelo Congresso. A interpretação usual é de que isto teria resultado da insatisfação dos congressistas mais conservadores com a sua atuação no Ministério das Relações Exteriores. Entretanto, as dificuldades quanto à aceitação de seu nome eram provavelmente mais complexas, como sugere o seu discurso na Câmara de Deputados em 27 de junho:

"...chegamos a um momento em que certas necessidades se tornaram imperativas. Em primeiro lugar, o País não comporta mais uma administração sem rigoroso planejamento. Se queremos lutar contra a inflação, a primeira medida necessária é um balanço dos recursos de que dispomos e uma orçamentação honesta das nossas disponibilidades. Quem não dispõe de recursos ilimitados e tem diante de si problemas que os ultrapassam tem necessidade de planejar para criar uma ordem de prioridades. Só um governo que se disponha a estabelecer, entre os problemas brasileiros, uma ordem rigorosa de prioridades neste instante, e proporcionar a essas prioridades os recursos disponíveis, é que terá possibilidades de praticar uma política monetária que possa servir de suporte a uma política de contenção de preços. Precisamos, para isso, para evitar que a administração se projete nos vários setores de que se compõe, guiada apenas pelo poder de iniciativa, não raro benéfico, de muitos ministros, concentrar a ação conjunta de um gabinete e, desta forma, criar para o País um governo de autoridade; de autoridade dentro da lei, de autoridade dentro dos limites traçados pelo Congresso Nacional, mas de autoridade sem incoerências e sem desfalecimentos."<sup>5</sup>

É difícil pensar que a substância deste discurso tenha aprofundado a penetração de seu nome em círculos políticos, caracterizados, na melhor tradição das elites brasileiras, pela aversão à escolha entre objetivos contraditórios e acostumados à acomodação inflacionária de conflitos associados à distribuição de recursos escassos. Apesar do compromisso com as reformas de base, é clara a consciência de que, dados os limitados meios à disposição do governo, era essencial estabelecer prioridades para poder adotar uma política monetária compatível com a contenção de preços. Assim, às dificuldades de penetração do nome de Santiago Dantas nos meios conservadores por razões associadas à política externa independente, somavam-se as geradas pelas implicações do seu programa econômico.

Após dificuldades adicionais — que envolveram a aprovação pelo Congresso do Senador Auro de Moura Andrade e a recusa de sua homologação por Goulart — cedendo a forte pressão sindical, o Congresso aprovou o nome de Brochado da Rocha como Primeiro-Ministro. O novo gabinete retratava ainda uma composição política de amplo espectro, continuando na pasta da Fazenda o banqueiro Moreira Salles.

O programa econômico de Brochado da Rocha pretendia estabilizar a inflação em 60% em 1962 e reduzi-la para 30% em 1963. O gabinete concentrou os seus esforços na tentativa de obtenção de poderes especiais para legislar sobre diversos temas, inclusive as reformas de base, bem como na antecipação da data de realização do plebiscito acerca da permanência do sistema parlamentarista de governo.

Em discurso em meados de agosto de 1962 Brochado da Rocha apresentou seu imenso programa, abordando entre outros temas a reforma agrária, a política relativa à energia nuclear e a exploração de recursos minerais. As propostas eram bastante vagas e, quando mais específicas, revelavam, em certos casos, desapontadora falta de imaginação. As propostas quanto à mineração de ferro e manganês poderiam ter sido redigidas por alguém tão radical quanto Artur Bernardes: argumentou o Primeiro-Ministro que a mineração de ferro só deixaria buracos ao país, enquanto as reservas de manganês deveriam ser preservadas para o uso das futuras usinas siderúrgicas nacionais que poderiam instalar-se junto às regiões produtoras. Brochado da Rocha propôs também reformas do mercado de capitais e revisão dos fundos setoriais. Entretanto, o cerne da gestão política de Brochado da Rocha concentrou-se na tentativa de obter delegação legislativa para diversas finalidades, entre as quais a promulgação de lei de reforma tributária. Apenas a autorização legislativa para lançamento de títulos da dívida pública com cláusula de defesa contra a inflação foi concedida pelo Congresso Nacional.

As recusas de delegação de poderes especiais pelo Congresso provocaram a renúncia do gabinete Brochado da Rocha em setembro. As pressões para a antecipação da data do plebiscito, entretanto, culminaram com a aprovação de emenda constitucional antecipando sua realização para 6 de janeiro de 1963. Hermes Lima chefiou um gabinete provisório no período pré-plebiscitário caracterizado pela ausência de um grande nome de composição com os círculos conservadores, em contraste com os gabinetes anteriores. O programa de transição incluía um plano de controle da inflação, logo em seguida comprometido pela concessão do 13º salário aos trabalhadores urbanos.

As eleições de outubro, embora tenham resultado em aumento significativo da bancada do PTB, mantiveram a maioria conservadora no Congresso Nacional e, portanto, o impasse no cabo de guerra entre o Presidente e o Congresso.

As relações com os Estados Unidos continuaram a deteriorar-se como resultado da conjugação das dificuldades relativas à lei de remessa de lucros de firmas estrangeiras operando no Brasil, à encampação de companhias norte-americanas (ITT e AMFORP) e às concessões de exploração de minério de ferro da Hanna Corporation com os desdobramentos das ações norte-americanas objetivando o isolamento político de Cuba. O Brasil não alinhou-se às propostas norte-americanas de intervenção armada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, mas aprovou o bloqueio a Cuba, cedendo em parte às pressões políticas norte-americanas que incluíram a visita de Robert Kennedy, irmão do Presidente dos EUA, ao Brasil.

No segundo semestre de 1962, a instabilidade política refletiu-se de forma clara no comportamento das principais variáveis macroeconômicas. O controle das contas do governo, que havia sido em alguma medida retomado sob Brochado da Rocha, foi perdido no final do ano. A expansão dos meios de pagamento manteve-se em um patamar de 4% ao mês até dezembro quando alcançou mais de 13%. Em 1962 a taxa de crescimento do PIB reduziu-se para 6,6% comparados a 8,6% em 1961. A inflação mensal havia alcançado valores da ordem de 5 a 7% no final do ano e em bases anuais o índice de custo de vida do Rio de Janeiro havia aumentado quase 50% (ver anexo estatístico).

Apesar da deterioração do balanço de pagamentos em 1962, causada pela redução significativa das exportações e das entradas autônomas de capital (ver anexo estatístico), não há evidência de graves distorções da política cambial. Por um lado, tentou-se torná-la mais transparente, através da redução da imobilização compulsória, via Letras de Importação não remuneradas, de recursos domésticos

de contrapartida. Por outro, foi grosso modo mantida a remuneração real dos exportadores, isto é, a desvalorização nominal do cruzeiro foi similar à variação dos preços internos relevante.

### 3. O Plano Trienal e seu Fracasso

No final de dezembro de 1962 foi apresentado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, ministro extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico, como resposta à deterioração externa e à aceleração inflacionária. As condições políticas para a implementação de um programa econômico razoavelmente sério pareciam garantidas pela espetacular vitória dos defensores do regime presidencialista no plebiscito de 6 de janeiro de 1963. O principal objetivo político perseguido por Goulart desde setembro de 1961 foi alcançado mas, retrospectivamente, é claro que a manifestação do eleitorado mais teve a ver com o repúdio a um remendo legal votado em circunstâncias extraordinárias do que com qualquer manifestação de especial apoio ao Presidente ou aos grupos políticos que o apoiavam.

O primeiro ministério de Goulart sob o regime presidencialista é singular pela qualidade intelectual de seus integrantes — Hermes Lima, João Mangabeira, Santiago Dantas, Celso Furtado — embora, em certos casos, aliada a precária penetração política e, mais ainda, pela ausência de figuras de composição com o empresariado na área econômico-financeira, tal como havia ocorrido sob o regime parlamentarista, em especial nos dois primeiros gabinetes.

O Plano Trienal, apesar de elaborado por Celso Furtado, o mais influente e bem-sucedido economista brasileiro ligado à tradição estruturalista da CEPAL, caracterizava-se por diagnóstico bastante ortodoxo da aceleração inflacionária no Brasil, enfatizando o excesso de demanda via gasto público como sua causa mais importante. O receituário proposto, embora gradualista — em vista, entre outras razões, dos níveis inéditos alcançados pela taxa inflacionária — era semelhante ao de outros programas de estabilização adotados no passado: correção de preços defasados, redução do déficit público e controle da expansão do crédito ao setor privado.<sup>6</sup> Estabelecia-se 25% como meta inflacionária para 1963 (10% em 1965) e 7% como meta para o crescimento anual do produto. O déficit potencial do governo para 1963 — correspondente a mais de 50% da despesa programada — seria reduzido em cerca de 60% pela adoção de plano de economia e diferimentos de despesas.

Seguiu-se ao anúncio do Plano um salto no índice de preços

industriais por atacado de mais de 20% em janeiro e 11% em fevereiro, possivelmente, como sugerido por Sochaczewski (1980), com base em expectativas de imposição de controle de preços.

Em meados de janeiro de 1963 o governo anunciou aumentos do trigo e de derivados de petróleo de 70% e 100%, resultantes da abolição de subsídios, bem como o reajuste de tarifas de transportes urbanos. Além dos cortes de gastos públicos foram estabelecidos limites nominais de expansão de crédito ao setor privado de 35%, quando a taxa inflacionária anual equivalente era de 60%, e aumentado o depósito compulsório dos bancos comerciais nas Autoridades Monetárias de 24% para 28% dos depósitos à vista. Goulart solicitou que o Fundo Monetário Internacional enviasse missão ao Brasil, que foi recebida no final de janeiro por Furtado.

Em março de 1963 Dantas visitou Washington, com o objetivo de reescalonar os pagamentos relativos à dívida externa brasileira e obter ajuda financeira externa. O fracasso da missão é evidente pois, apesar de concessões brasileiras relativas à indenização da AMFORP, dos US\$ 398,5 milhões de empréstimos obtidos apenas US\$ 84 milhões correspondiam a desembolso imediato, sendo US\$ 30 milhões para compensar a ITT.<sup>7</sup>

Há alguma evidência empírica de que inicialmente a expansão de crédito de bancos privados foi inferior às estritas metas nominais fixadas pelo governo (Wells, 1977, p.232). Entre dezembro de 1962 e junho de 1963 o crédito bancário real ao setor privado caiu 30% (Wells, 1977, p. 231). Dantas admitiu, ainda em março, que o aperto de liquidez havia sido exageradamente severo em fevereiro pois, na ausência de instrumentos adequados de política econômica, haviam sido “fechadas todas as torneiras” (*Jornal do Brasil*, 10.3.63, citado por Wells, 1977).

O Plano e as negociações internacionais dele decorrentes foram duramente criticados por setores de esquerda que denunciavam o caráter recessivo da política econômica e a submissão dos interesses nacionais aos dos Estados Unidos da América. O acordo a respeito da encampação da AMFORP por US\$ 135 milhões foi duramente criticado pelo Deputado Brizola, forçando Goulart a repudiá-lo.

No final de abril, Goulart deu os primeiros sinais de haver desistido de seus esforços de conciliação dos objetivos estratégicos consubstanciados, embora de forma bastante nebulosa, nas reformas de base com a estabilização econômica. Apesar da desvalorização cambial de cerca de 30%, o subsídio às importações de trigo e de derivados de petróleo foi reintroduzido. Iniciaram-se negociações com o funcionalismo na base de 70% de aumento, e não 40% como havia sido acordado com o FMI, sendo finalmente concedidos 60%. O salário mínimo foi reajustado em 56,25% (ver Macedo, 1975). O nível de empréstimos reais ao setor privado deixou de cair em julho

e aumentou significativamente no segundo semestre<sup>8</sup> (ver Wells, 1977, p. 231, Moraes, 1987 e Resende, 1982). A 16 de maio Goulart explicitou o compromisso oficial do seu governo com a reforma agrária (Santos, 1986, p. 64). A missão do FMI ao Brasil só recomendou a liberação de US\$ 60 milhões de um crédito *stand by* de US\$ 100 milhões combinado inicialmente. Acumulavam-se assim evidências de que mais um experimento de política de estabilização havia fracassado.

Depois da brusca aceleração nos dois primeiros meses de 1963, os preços industriais cresceram por três meses a uma taxa média inferior a 2% ao mês, mas em junho voltaram a aumentar mais de 8%. O comportamento do índice geral de preços por atacado reflete grosso modo as mesmas tendências, embora com extremos menos pronunciados. A disciplina relativa às contas públicas nos primeiros cinco meses do ano deteriora-se de forma sensacional em junho, quando o déficit sobe a mais de 30% das despesas do governo.

Wells (1977) atribui de forma convincente a recessão que se inicia em 1963 ao programa de estabilização. É impossível analisar o impacto do programa de ajuste sobre o desempenho da economia no curto prazo, pois não existem dados mensais disponíveis de boa qualidade e mesmo dados indiretos, como o consumo industrial de energia elétrica, não são confiáveis em vista do racionamento do consumo no período devido à estiagem (ver CNE, 1973). Os dados anuais são impressionantes: a taxa de crescimento do PIB caiu de 6,6% em 1962 para 0,6% em 1963, seu mais baixo nível desde o início da Segunda Guerra Mundial (ver anexo estatístico). A restrição de liquidez afetou o desempenho dos gêneros industriais que dependiam do crédito, em especial os produtores de bens de consumo durável.

Há um conflito irreconciliável entre os dados relativos a formação bruta de capital fixo da Fundação Getúlio Vargas (incluídos no anexo estatístico), que indicam o crescimento da formação bruta de capital fixo de 13,1% em 1961 para 15,5% em 1962 e 17% em 1963, e a evidência desagregada, mais aceitável, que indica pronunciada queda do nível real de investimento tanto privado quanto público (ver Wells, 1977, cap. 7 *passim*).

As interpretações que enfatizam a relação causal entre o programa de estabilização do Plano Trienal e o início da recessão contrapõem-se às de natureza estrutural quanto às tendências de longo prazo da industrialização brasileira. Estas sublinham a perda de dinamismo do processo de substituição de importações, com significativo aumento da relação marginal capital-produto à medida que este afetava novos gêneros industriais, e as flutuações de investimento naturalmente associadas à instalação de plantas com escalas de produção muito além do tamanho de mercados, durante o Plano de Metas. Esta última característica teria sido, no caso de bens de

capital, agravada pela contração do gasto público. Outras interpretações enfatizam a possível incompatibilidade entre a demanda associada a perfis específicos de distribuição renda e a oferta dos gêneros industriais instalados mais recentemente (ver Tavares, 1972 e 1975, e Furtado, 1968).

Sochaczewski (1980) e Serra (1981), provavelmente estimulados pelo exagero de Wells ao tentar sugerir quase que a identidade total entre os programas de estabilização de Dantas-Furtado em 1963 e Campos-Bulhões após 1964, buscam resgatar a primazia das explicações estruturais da desaceleração. Estas tentativas, por sua vez, não são completamente convincentes. As críticas à sugestão de que Furtado, tal como Campos, acreditava que o controle inflacionário dependia da redução do salário real são corretas. Da mesma forma, é importante sublinhar a impropriedade de associar-se a queda do nível de investimentos à política de estabilização de Dantas-Furtado sem qualquer consideração quanto a defasagens provavelmente relevantes. Entretanto, os argumentos de Wells quanto ao impacto do aperto de liquidez sobre os gêneros industriais produtores de bens de consumo durável, que agravou as consequências da contração de gastos públicos como causa imediata da recessão, permanecem válidos. Não é difícil concordar com Serra (1981, p.84) quando concede que a profundidade da recessão é dificilmente explicável apenas por razões estruturais e deve ser também buscada nos programas de estabilização de 1963 e 1965-67. Outras interpretações correntes na literatura especializada são, ou de difícil comprovação, como, por exemplo, as que associam a recessão à aceleração inflacionária ou à deterioração do quadro político (Simonsen, 1963), ou pouco plausíveis, como as que enfatizam a importância das restrições externas como proposto por Leff (1968).

#### 4. A Agonia da Terceira República

Em junho de 1963 Goulart promoveu uma reforma ministerial, sendo substituídos, entre outros, os ministros responsáveis pelo fracassado programa de estabilização. Santiago Dantas foi substituído por Carvalho Pinto na Fazenda, sendo extinto o Ministério do Planejamento. O Presidente parece haver grandemente superestimado a capacidade de seu novo ministro da Fazenda apaziguar o descontentamento empresarial com o governo, enfrentando, por outro lado, a crescente crítica dos setores mais radicais que apoiavam o Presidente. Há indícios de que a moratória unilateral dos pagamentos da dívida externa teria sido considerada em agosto de 1963.

Tornou-se explícita a polarização da disputa pelo poder entre



as massas urbanas mobilizadas pelo populismo e as antigas estruturas de poder. A fragmentação de recursos políticos gera coalizões *ad hoc* e a rotatividade da equipe governamental. A paralisia decisória atinge o Executivo e o Legislativo. O impasse entre forças aproximadamente equilibradas de direita, centro e esquerda vai sendo rompido pela formação de uma coligação parlamentar conservadora em defesa do *status quo* (ver Santos, 1986, especialmente pp. 18, 33 e 59).

A renúncia de Roberto Campos da posição de Embaixador em Washington indicava que a credibilidade do governo chegava ao fim. Fizeram-se sentir as pressões desestabilizadoras de *lobbies* como o IPES ou o IBAD, formados inicialmente para apoiar candidatos conservadores nas eleições de outubro de 1962, mas que permaneceram mobilizados em intensa campanha conspiratória contra as autoridades legalmente constituídas.

Deteriorou-se ainda mais o quadro político com a rebelião de sargentos da Marinha e da Aeronáutica, contra a decisão do Supremo Tribunal Federal mantendo a anulação da eleição de sargentos no ano anterior. A partir deste momento ficou clara a adesão da maioria da oficialidade das Forças Armadas e dos políticos centristas a uma solução que removesse a ameaça de radicalização que decorreria, na melhor das hipóteses, da fraqueza do Presidente.

Em outubro Goulart enviou mensagem ao Congresso solicitando aprovação do estado de sítio por 30 dias como reação a declarações de Carlos Lacerda, Governador da Guanabara, atacando as autoridades federais. Dias mais tarde, o pedido foi retirado diante da evidência de que seria recusado mesmo por parlamentares do partido do Presidente, o Partido Trabalhista Brasileiro.

O descontrole das contas públicas é óbvio depois de meados de 1963. A oferta monetária, mantida sob razoável controle durante os primeiros quatro meses de 1963, expande-se de forma significativamente mais rápida a partir de maio. O Plano Trienal só havia alcançado a redução da taxa inflacionária em abril de 1963. Com o seu fracasso reverteu-se rapidamente a taxas semelhantes, e logo superiores, às alcançadas no passado.

Em 1963 o balanço de pagamentos deteriorou-se de forma considerável, a despeito da recuperação das exportações, em vista da contração das entradas autônomas de capital (ver anexo estatístico). A política cambial refletiu a deterioração da confiança no governo, aumentando-se significativamente os requisitos de depósitos prévios relativos a importações, especialmente no segundo semestre. A taxa cambial relevante para a remuneração das exportações foi reajustada

muito abaixo do valor requerido para manter constante em cruzeiros a remuneração dos exportadores (de Cr\$ 390/US\$ para Cr\$ 578/US\$ quando os preços por atacado cresceram mais de 80% em relação a 1962).

A fragilidade do governo tornou-se gritante quando, em dezembro de 1963, Carvalho Pinto foi substituído pelo obscuro político gaúcho Ney Galvão no Ministério da Fazenda. A rotatividade de políticos nos cargos de peso da República já é incapaz de acomodar a fragmentação de recursos políticos mencionada por Santos (1986, p. 33).

Em janeiro, Goulart deu outra demonstração de que se tornava crescentemente difícil manter o equilíbrio entre os setores mais radicais à esquerda e a posição conservadora. De fato, Goulart havia até então evitado regulamentar a lei sobre capitais estrangeiros (Bandeira, 1978, p.110). Em janeiro, o Presidente decide finalmente regulamentá-la. A lei limitava a remessa a 10% dos capitais registrados e impedia a remessa de lucros associados a reinvestimento.

A 13 de março, Goulart compareceu ao comício organizado pelas forças de esquerda, assinando decretos que determinavam a encampação das refinarias particulares e a desapropriação de terras beneficiadas por investimentos públicos. A radicalização tornou-se ostensiva: as forças conservadoras responderam com manifestações que mobilizaram maciçamente a classe média e explicitaram o isolamento político do Presidente e a debilidade do seu apoio político e militar.

As resistências residuais na oficialidade quanto à remoção de Goulart foram quebradas pela fraqueza demonstrada pelo governo ao reagir à chamada Revolta dos Marinheiros, no final de março, e, finalmente, pela desastrada presença de Goulart em reunião de sargentos, realizada em 30 de março.

Em 31 de março de 1964 teve início a rebelião militar que, com amplo apoio do empresariado, da classe média e respaldo ou omissão da maioria parlamentar, pôs fim à Terceira República. O remendo constitucional de 1961 e seu corolário, o referendo de 1963, mostraram-se insuficientes para impedir a ruptura da legalidade constitucional.

## NOTAS

- <sup>1</sup> O autor agradece os comentários de Dionísio Dias Carneiro, Luiz Roberto Cunha e Sérgio Besserman Vianna e a colaboração, como assistentes de pesquisa, de Márcia Ghitnik, Marcos Antonio Coutinho da Silveira e Ricardo Pereira de Almeida. Recomenda-se ao leitor interessado na crônica política detalhada dos anos Quadros-Goulart a consulta aos verbetes relevantes de Beloch e Abreu (1983-4), em especial ao verbete João Goulart.
- <sup>2</sup> Em 1975 Furtado de fato apenas repetiu a argumentação sobre os fatores primários de desequilíbrio incluída no Plano Trienal.
- <sup>3</sup> Nas palavras de Brochado da Rocha em discurso de 13.9.62, Anais da Câmara dos Deputados.
- <sup>4</sup> O déficit como proporção da despesa cresceu de cerca de 30% em 1960-61 para 36% em 1962-63.
- <sup>5</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 27.6.1962, p. 584.
- <sup>6</sup> Ribeiro (1981) comenta que no Plano Trienal estava "tudo dentro do figurino, bastante conservador", no que diz respeito às políticas bancária e monetária. Furtado (1989, pp. 158 e 163), embora sublinhe o caráter gradualista do plano, menciona que na sua elaboração "tivera o cuidado de embutir um conjunto de providências estabilizadoras que estavam longe de ferir a sensibilidade ortodoxa dos técnicos do FMI."
- <sup>7</sup> O depoimento de Ribeiro (1981) quanto à incapacidade demonstrada por Dantas em perceber que sua missão estava *a priori* fadada ao fracasso é melancólico.
- <sup>8</sup> Embora permanecesse no final do ano ainda 20% abaixo do nível real do ano anterior.