



**MARCELO DE PAIVA ABREU**  
**ORGANIZADOR**

# **A ORDEM DO PROGRESSO**

**DOIS SÉCULOS DE POLÍTICA  
ECONÔMICA NO BRASIL**

**CORTESIA**



**VENDA PROIBIDA**



## INFLAÇÃO, ESTAGNAÇÃO E RUPTURA, 1961-1964

Mário M.C. Mesquita

Entre o final de janeiro de 1961 e 31 de março de 1964 o Brasil viveu um período de singular turbulência política, assistiu à única experiência parlamentarista da era republicana, teve três presidentes, cinco chefes de governo e seis ministros da Fazenda. A rotação no comando da política econômica contribuiu para a perda progressiva do controle sobre a inflação e outras variáveis macroeconômicas. Nesse contexto, a subdivisão do capítulo segue a sequência de desenvolvimentos políticos que marcou o período: a breve tentativa de estabilização ortodoxa sob Quadros, as políticas econômicas do período parlamentarista, e a fase presidencialista do governo Goulart, marcada pela implementação tentativa do Plano Trienal. A última seção inclui uma discussão sobre as origens da desaceleração de 1963-1964 bem como uma avaliação mais ampla das políticas do período em questão.<sup>1</sup>

O início dos anos 1960 foi, em suma, caracterizado por aceleração inflacionária, tentativas fracassadas de estabilização e intensa instabilidade política, um quadro no qual se intensificaram tensões que já estavam presentes desde os anos 1940 e 1950. Foi também um período de aguda, porém breve, desaceleração econômica, o qual teria contribuído para consolidar certos elementos do consenso expansionista que caracterizou a política econômica brasileira até seu esgotamento nos anos 1980 do século passado.

### 1. A Tentativa de Estabilização sob Quadros

Em 31 de janeiro de 1961, Jânio Quadros assumiu a Presidência da República amparado pela mais significativa votação popular registrada até então na história das eleições presidenciais brasileiras. Sua vitória decorreu de coalizão momentânea do eleitorado conservador com segmentos sensíveis ao apelo populista de suas propostas, bem como de certa negligência benigna por parte do Presidente

<sup>1</sup> Este capítulo se beneficia em muito do tratamento original de Marcelo Abreu, Abreu (1990c), bem como de Mesquita (1992).

Kubitscheck, que aparentemente contava suceder Quadros no pleito esperado para 1965. Mesmo tendo obtido votação para a época expressiva em números absolutos, em termos percentuais Quadros obteve apenas 48% dos votos válidos, contra 52% atribuídos aos outros candidatos.<sup>2</sup> Mais importante, os partidos que o apoiaram na campanha, liderados pela União Democrática Nacional (UDN), com a qual Quadros não tinha relacionamento fácil, eram francamente minoritários no Congresso. O governo Quadros foi, em suma, politicamente frágil desde seu início.

Suas dificuldades políticas se somavam à herança macroeconômica nada trivial deixada pelo governo Kubitscheck. Se, por um lado, a economia havia de fato avançado consideravelmente entre 1956 e 1960, com expansão de quase 50% do PIB e de pouco mais de 60% na produção industrial, por outro, os sinais de descontrole macroeconômico eram evidentes. A inflação medida pelo deflator implícito do PIB, que tinha sido de 11,8% em 1955, acelerou para 25,4% em 1960. O balanço de pagamentos mostrava déficits insustentáveis, e o país, em período de forte expansão do comércio mundial, era obrigado a lançar mão de atrasados comerciais como fonte de financiamento de última instância. Isto porque o governo utilizou, com certa intensidade, a taxa de câmbio, crescentemente sobrevalorizada, para tentar prover alguma âncora nominal para a economia.

Com o benefício da perspectiva histórica, o problema macroeconômico com que se defrontava o governo Quadros era evidente: políticas de demanda fortemente expansionistas geravam sintomas nítidos de superaquecimento, que se manifestava na aceleração inflacionária e, diante do aparato pouco flexível de controles cambiais, no agravamento do desequilíbrio externo. Dessa forma, caberia aos novos responsáveis pela política econômica adotar medidas para promover a redução da absorção doméstica e induzir um aumento na oferta e redução no consumo de bens transacionáveis. Que tais medidas não tenham sido implementadas de forma consistente até o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) apenas ilustra, além da complexa economia política da estabilização, as limitações que o arcabouço institucional, e mesmo intelectual, da época apresentava para a gestão econômica. Além da questão da gestão das pressões de demanda, caberia ao governo lidar com um problema que se tornara crítico: os compromissos com o serviço da dívida externa previstos para o quinquênio 1961-1965 em muito excediam a disponibilidade de divisas esperada, o que requeria negociações com os credores externos.

As iniciativas de política econômica do governo seguiram essa ordem de prioridades: redução do desequilíbrio do balanço de pagamentos, renegociação da dívida externa e combate à inflação, em linhas gerais de forma consistente com o que se entendia na época como a visão ortodoxa.

O elemento central da estratégia econômica do governo Quadros foi a Instrução 204 da Superintendência de Moeda e de Crédito (SUMOC), de março de 1961, que tinha como objetivo a desvalorização da taxa de câmbio e a unificação do mercado cambial. Além disso, a iniciativa buscava limitar os efeitos danosos da

política cambial sobre o Tesouro. Em discurso à Câmara dos Deputados, o ministro da Fazenda Clemente Mariani referiu-se explicitamente 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". Assim, para evitar o aumento das emissões monetárias e, conseqüentemente, da inflação, caberia ao governo "passar a vender o câmbio de custo pelo seu custo real" (ver Mariani, 1961, p. 11 a 20).

Sob a Instrução 204 as importações feitas pela categoria geral se dariam através do mercado livre, sem necessidade de licenciamento prévio. Os leilões cambiais para esta categoria foram abolidos. As importações só poderiam efetivar-se, contudo, mediante apresentação de Certificado de Cobertura Cambial, cuja emissão pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) requeria fechamento de contrato de câmbio com bancos autorizados dentro de um limite inicial de US\$20.000,00 por importador, por semana e a compra pelos importadores de Letras do Banco do Brasil em igual montante ao valor em moeda nacional do contrato de câmbio, com taxas de juros nominais fixas em 6% ao ano e prazo de 150 dias. As importações anteriormente feitas pela categoria especial obedeceriam ao mesmo procedimento, mas dependeriam de licenciamento prévio pela CACEX e da compra de Promessas de Licença da Importação (PLI) em leilões públicos, cuja dotação seria determinada pelo Conselho da SUMOC. Após desvalorização de 100%, as importações preferenciais seriam feitas à taxa de Cr\$200,00 por dólar. As exportações de café, cacau e derivados continuariam a ser feitas pelas taxas vigentes, sendo a diferença entre estas taxas e a taxa de venda do mercado livre recolhida à SUMOC, para custear a sustentação das cotações destas *commodities*. As demais exportações teriam suas divisas vendidas no mercado livre de câmbio, sendo Cr\$100,00 por dólar pagos em Letras do Banco do Brasil com prazo de 120 dias e rendimento nominal fixo de 6% ao ano. Instruções subsequentes da SUMOC fixaram a "quota de contribuição" das exportações de café em US\$22,00 por saca, estabeleciam uma escala de redução progressiva do montante a ser pago aos exportadores em Letras do Banco do Brasil (reduzindo este tipo de confisco cambial), elevavam o limite mensal de compras de dólares para importadores e transferiam ao mercado livre as vendas de divisas relacionadas a importações e transferências financeiras preferenciais.

Apesar de representar avanço na direção de reduzir a complexidade do sistema, que o deixava bastante exposto à extração de quase-rendas, a reforma ficou bem aquém da completa unificação cambial. Em termos de sua contribuição para aumentar a competitividade das exportações e reorientar recursos para a produção de bens comercializáveis, o impacto da reforma foi limitado: o ajuste cambial restringiu-se praticamente à eliminação do subsídio oferecido às importações de petróleo, trigo e derivados.

Há sinais de que as mudanças cambiais, em especial a desvalorização das taxas aplicadas às importações preferenciais, tiveram impacto inflacionário considerável – houve aceleração particularmente intensa dos preços de alimentos, combustíveis e produtos metalúrgicos –, os preços de combustíveis no atacado, por exemplo, tiveram elevação de 42% em março-abril de 1961. É, contudo, difícil aceitar o argumento de Furtado (1975, p. 32) debitando a aceleração inflacionária a um suposto desequilíbrio das contas públicas resultante da Instrução 204, ao abolir a

<sup>2</sup> A Constituição não contemplava a possibilidade de reeleição imediata do presidente da república e estabelecia eleições desvinculadas para presidente e vice-presidente.

conta de ágios e bonificações.<sup>3</sup> Isto porque a análise 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) e Mesquita (1992, tabela II.1) apresentam evidências conclusivas de que esta contribuição não havia sido sistematicamente positiva no passado, tendo sido fortemente negativa em 1959, e que o governo foi capaz de encontrar formas alternativas de gerar recursos domésticos no mercado cambial, em particular via instrumentos financeiros que implicavam empréstimos ao Tesouro a juros reais negativos. O impacto inflacionário, que houve, deveu-se mais ao fato de que a política econômica doméstica do governo não conseguiu lograr a necessária redução consistente da absorção, que deveria acompanhar a mudança de preços relativos.

Em um aspecto, contudo, as medidas cambiais tiveram êxito. A iniciativa de avançar em direção à unificação e ao maior "realismo cambial" contou com apoio do FMI e dos países credores, aplainando o caminho para a renegociação da dívida externa.<sup>4</sup> De fato, em maio e junho de 1961, o governo teve sucesso nas negociações com os credores norte-americanos – principalmente o Eximbank, graças ao apoio do governo americano – e, em menor medida, 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 1962-1963, 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 alcançava 43,6% das receitas com exportações em 1960, para 32,2% em 1961 (World Bank, 1971). O estoque da dívida externa, que havia crescido cerca de 37% desde 1956, atingiu US\$3.738 milhões no final de 1960 (dívida externa total geral), US\$3.291 milhões no final de 1961 e US\$3.533 milhões no final de 1962, mantendo-se praticamente estável até 1964. O coeficiente dívida externa/exportações decresceu, portanto, de 2,95 em 1960 para 2,35 em 1961, mas seguia em patamar elevado.

Paralelamente, no terreno da política externa, valendo-se da margem de manobra propiciada pela conjuntura geopolítica da região, 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.

Diante das restrições institucionais existentes, como a Lei da Usura e o papel do Banco do Brasil como fonte de financiamento do Tesouro, a política econômica doméstica do governo, apresentada em proposta de acordo *stand-by* junto ao FMI, estava centrada no controle do déficit público, a partir do qual se determinaria o

<sup>3</sup> Em 1975, Furtado de fato apenas repetiu a argumentação sobre os fatores primários de desequilíbrio incluída no Plano Trienal.

<sup>4</sup> O relatório anual do Banco de Compensações Internacionais (BIS) de 1961 indica que a comunidade financeira internacional esperava que as medidas cambiais levassem à gradual unificação desse mercado.

cumprimento de metas para a expansão monetária e creditícia.<sup>5</sup> O governo manteve-se fiel às metas traçadas para a política fiscal e de crédito até o seu final, mas, diante do aquecimento da economia já evidente desde o ano anterior, a política de austeridade mostrou-se insuficiente para contrarrestar a intensificação das pressões inflacionárias derivada da desvalorização cambial.

A renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961 resultou no colapso de seu programa de estabilização. 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

A crise da renúncia de Quadros levou à adoção do parlamentarismo, como solução compromisso entre o veto militar à posse do Vice-Presidente da República, João Goulart (PTB-RS) tal como estabelecia a Constituição, e as resistências políticas em favor de sua posse com plenos poderes.

Entre setembro de 1961 e janeiro de 1963 o país foi governado por três gabinetes: Tancredo Neves (PSD-MG), de setembro de 1961 a junho de 1962; Brochado da Rocha (PTB-RS), de julho a setembro de 1962; e Hermes Lima (PTB-GB), de setembro de 1962 até janeiro de 1963. Nos dois primeiros gabinetes a pasta da Fazenda ficou sob gestão do banqueiro e ex-Embaixador em Washington Walter Moreira Salles, o que deu certa linha de continuidade à política econômica. Não obstante, o período parlamentarista foi caracterizado por crise política permanente, o que impôs severas limitações ao tipo de medidas econômicas que poderiam ser adotadas.

O gabinete Neves, dito de União Nacional, contava com o apoio dos principais partidos políticos representados no Congresso, mas sua ação foi, desde o início, tolhida pelo Presidente da República, em campanha aberta pelo retorno do presidencialismo e pelas chamadas "reformas de base", especialmente agrária e do tratamento dado ao capital estrangeiro investido no país.

O programa de governo apresentado pelo primeiro-ministro era uma coleção de boas intenções e estabelecia como objetivos (que, admitia, "não são todos plenamente compatíveis"): 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). No campo das reformas, também ambicioso e abrangente, mas de escassa viabilidade política, o programa previa,

<sup>5</sup> Cerca de 40% do déficit, em 1960, correspondia a subsídios às autarquias ligadas aos serviços de transporte, especialmente setores ferroviário e marinha mercante.

entre outras, uma profunda mudança da estrutura tributária, colocando a tributação indireta em bases *ad valorem*, reduzindo a regressividade fiscal e eliminando a taxação de ganhos fictícios gerados pela inflação, bem como a criação de um banco central.

Reconhecendo, contudo, o recrudescimento da pressão inflacionária, o governo apresentou já em setembro de 1961 um conjunto de medidas contracionistas, denominado de "Ação de Emergência", que incluía a adoção de 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 da expansão do crédito pelo Banco do Brasil. 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 de forma não inflacionária.

A despeito dessas iniciativas, o último trimestre de 1961 foi marcado pelo aumento do déficit público e pela aceleração da expansão monetária – a taxa de crescimento anual dos meios de pagamento se elevou de 33% em dezembro de 1960 para 40% em junho de 1961 e 51% em dezembro do mesmo ano. Diante de sinais de renovada aceleração inflacionária no início do ano – um aumento do IPA de 6,2% em janeiro – e das perspectivas de aumento do déficit público, derivado de aumentos esperados no dispêndio com o funcionalismo e com subsídios a empresas estatais, o governo anunciou, ao final de março, nova política de estabilização, incluindo medidas de contenção fiscal e controle de crédito. A inovação, do ponto de vista do financiamento do déficit governamental, seria a colocação de Cr\$100 bilhões junto ao público em títulos indexados. Embora alguns de seus elementos, particularmente no âmbito fiscal, viessem a ser preservados ao longo do ano, o plano não chegou a ser plenamente implementado, visto que, frente à crescente e explícita oposição presidencial, e em vista da aproximação do prazo de desincompatibilização para as eleições de outubro, o gabinete Neves renunciou em fins de junho de 1962.

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, voltada à consolidação da política externa independente. 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."<sup>6</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 – a variação anual do IPA chegou a 59% em julho de 1962. 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 sobre a manutenção do sistema parlamentarista de governo. 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 estabelecendo sua realização em 6 de janeiro de 1963. Hermes Lima chefiou um gabinete provisório no período pré-plebiscitário caracterizado, após a substituição de Moreira Salles por Miguel Calmon na pasta da Fazenda, 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.

A despeito da forte instabilidade política, o governo logrou manter algum controle sobre as contas públicas, que registraram déficit de Cr\$281 bilhões ao final de 1962 (equivalente a 36% das despesas), montante em muito superior à estimativa orçamentária, mas menos de 60% do déficit potencial de Cr\$500 bilhões. Isto se deu por meio de cortes significativos nos investimentos públicos. A política monetária e de crédito, por sua vez, foi expansionista, visto que os agregados monetários e as carteiras de crédito exibiram crescimento real expressivo no ano. A inflação mostrou tendência de aceleração durante os 18 meses do regime parlamentarista,

<sup>6</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 27.6.1962, p. 584.

mas não de modo uniforme. Houve, de fato, um período em que as taxas mensais se acomodaram, grosso modo entre novembro de 1961 e abril de 1962, ajudadas pela sazonalidade agrícola favorável e por certo enfraquecimento da atividade econômica no primeiro quadrimestre de 1962, que conteve as pressões de altas de preços industriais – esta provavelmente resultou do impacto defasado da contração de liquidez determinada pelo plano de estabilização de Quadros-Mariani, em ambiente no qual os salários nominais não conseguiam repor integralmente a erosão do poder aquisitivo ocasionada pelo próprio processo inflacionário. No entanto, a partir de maio, com a concessão de aumentos salariais generalizados e o afrouxamento da política monetária e creditícia, houve uma recuperação do nível de atividade, o que sustentou a retomada da elevação dos preços industriais. Concomitantemente, a entressafra pressionou os preços agrícolas, daí a aceleração inflacionária verificada no segundo semestre. No último trimestre do ano parecem ter ocorrido remarcações preventivas, pois havia temor de que a equipe econômica de Goulart poderia impor uma “trégua” forçada de preços e salários.

A política econômica externa sob o parlamentarismo foi marcada por três eventos: o abandono do movimento em direção à unificação cambial, a negociação do primeiro Acordo Internacional do Café e a aprovação da Lei nº 4.131, a chamada Lei de Remessa de Lucros, que ainda regula aspectos importantes dos fluxos de capitais entre o Brasil e o exterior.

Tais desenvolvimentos ocorreram em meio a uma gradual, mas consistente, deterioração das relações Brasil-Estados Unidos. Isto ocorreu em decorrência da postura do governo diante do exame pelo Congresso de alterações da legislação relativa à remessa de lucros de capital estrangeiro, do cancelamento das concessões de lavra de minério de ferro da empresa norte-americana Hanna Corporation e do apoio dado pelo governo central à 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). Adicionalmente, 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 (OEA), em janeiro de 1962, divergiu da posição norte-americana, abstendo-se na votação que aprovou a expulsão de Cuba da organização. Em abril de 1962, Goulart visitou os Estados Unidos, abordando 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. No grave episódio da “crise dos mísseis”, o Brasil não alinhou-se às propostas norte-americanas de intervenção armada no âmbito da OEA, mas aprovou o bloqueio a Cuba, cedendo em parte às pressões políticas norte-americanas.

A política cambial foi caracterizada pelo aumento das intervenções das autoridades monetárias no mercado de divisas. Com isso, a taxa de câmbio do mercado dito “livre” voltou a ser rigorosamente controlada pelo Banco do Brasil, como no governo Kubitschek, com o objetivo de não exacerbar as pressões inflacionárias. Em um contexto de atividade econômica doméstica ainda relativamente aquecida, no qual as diversas taxas de câmbio foram administradas aparentemente de forma a apenas compensar a inflação passada, e diante de uma nova rodada de piora dos

termos de troca (segundo a revista *Conjuntura Econômica* o índice de preços internacionais do café exportado pelo Brasil para 1962 foi 56, frente a 124 no auge de 1954), o déficit em conta corrente, que havia sido reduzido de US\$518 milhões em 1960 para US\$262,9 milhões em 1961, voltou a se ampliar, atingindo US\$452,7 milhões em 1962. Em um aspecto, contudo, a política cambial foi bem-sucedida: a administração das taxas de câmbio, complementada por um complexo sistema de compras compulsórias de títulos públicos com remuneração real negativa, gerou montante equivalente a 11% da receita pública total, o que superou os resultados que vinham sendo obtidos pelo regime de ágios e bonificações desde 1957.

A despeito da piora das relações bilaterais com o Brasil, o governo dos Estados Unidos participou e apoiou as negociações do primeiro Acordo Internacional do Café, que em linhas gerais logrou estabilizar os preços da *commodity* durante sua vigência (1963-1968). A postura dos Estados Unidos refletiu a visão de que a estabilização de preços contribuiria para a estabilidade política não apenas em aliados de alinhamento precário, como o Brasil, mas também de importantes colônias e ex-colônias europeias na África, bem como países da América Central e do Sul que, em ambiente econômico difícil, poderiam vir a sentir atração pelo experimento cubano.

O grande tema, contudo, foi a discussão, no Congresso, dos projetos referentes ao controle do capital estrangeiro. Este já havia estado presente, de forma relevante, na campanha eleitoral de 1960. De fato, Quadros se comprometera com a adoção de uma nova lei, e seu governo, sob o diretor da SUMOC, Octávio Bulhões, enviou ao parlamento um projeto de lei que não discriminava os capitais estrangeiros quanto ao tratamento tributário, sendo por isso combatido pelos congressistas nacionalistas. A discussão da lei, em ambiente pré-eleitoral, e sob a influência das atitudes nacionalistas do Presidente da República, favoreceu a adoção de uma postura mais dura. O foco da discussão acabou sendo a questão da incorporação dos reinvestimentos ao capital original para fins de formação da base de cálculo da remessa de lucros, o que era contemplado pela legislação vigente, promulgada, a despeito do viés nacionalista da retórica presidencial, no segundo governo Vargas (ver Capítulo 6). Rejeitando um projeto do Senado, que previa a incorporação, a versão final da lei seguiu o projeto da Câmara, onde as forças nacionalistas e esquerdistas eram relativamente mais expressivas (e onde, ao contrário do Senado, todos os membros enfrentariam o eleitorado em outubro daquele ano), que não só não previa a incorporação de reinvestimentos à base de capital, como dava à autoridade monetária a faculdade de exercer rígido controle sobre os fluxos de capitais, em caso de ocorrência ou expectativa de ocorrência de graves desequilíbrios no balanço de pagamentos.<sup>7</sup>

A lei de remessa de lucros foi, na época, responsabilizada pelo estancamento do fluxo de investimentos externos no país durante o período 1962-1966 (IPEA, 1966). No entanto, há sinais de que esse movimento deveu-se, ao menos em parte, também à maturação de um ciclo de investimentos no setor automobilístico, ao desaquecimento econômico observado a partir do final de 1962 e à piora da relação política entre os governos brasileiro e americano. De fato, há evidências de que mesmo os desembolsos associados à renegociação de 1961 foram adiados ou cancelados em

<sup>7</sup> Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, artigo 28.

função dão afastamento político, como atesta carta do embaixador em Washington, Roberto Campos, ao subsecretário para Assuntos Latino Americanos dos Estados Unidos.<sup>8</sup>

A taxa de rolagem de empréstimos e financiamentos privados e públicos sofreu redução de 44% e 25% entre 1961 e 1962, respectivamente. Com isso, o resultado final do balanço de pagamentos em 1962 foi um déficit de US\$118 milhões, financiado pela captação de recursos de curto prazo, liquidação de reservas e acumulação de atrasados comerciais. A fragilidade da posição externa voltava, portanto, ao estágio dos últimos anos do governo Kubitschek.

O legado do biênio 1961-1962 no campo doméstico também foi decepcionante. A economia cresceu respeitáveis 8,6% em 1961, mesmo com redução do investimento, após 9,4% em 1960, mas desacelerou para 6,6% em 1962. A produção industrial, cujo crescimento havia acelerado de 10,6% para 11,1% entre 1960 e 1961, teve expansão menos exuberante de 8,1% em 1962. A inflação, medida pelo deflator do PIB, saiu de 25,4% em 1960 para 34,7% em 1961 e 50,1% em 1962, com sinais de aceleração na margem – a taxa mensal, segundo o IPA da FGV, acelerou de 2,2% em média no primeiro semestre para 3,0% no terceiro trimestre e 5,3% no último trimestre do ano.

### 3. A política econômica sob o presidencialismo restaurado

No final de 1962, antecipando-se à muito provável vitória do presidencialismo no plebiscito de 6 de janeiro de 1963, que foi confirmada com ampla margem pelas urnas, o governo anunciou sua política econômica para o restante do mandato, consubstanciada no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, Ministro Extraordinário para Assuntos do Desenvolvimento Econômico. O plano procurava responder ao quadro de deterioração externa e à aceleração inflacionária, o que presumivelmente favoreceria uma aproximação entre o governo e segmentos da classe média e da comunidade empresarial, ampliando a sua base de apoio, com vistas a viabilizar a aprovação das reformas de base pelo Congresso. A dificuldade na sua implementação residia no fato de que as necessárias medidas de contenção da demanda e reorientação do padrão de consumo e produção (o chamado “realismo tarifário e cambial”) encontravam forte resistência na base sindical e parlamentar de apoio ao governo. Esse jogo de soma zero político provocaria o abandono do Plano Trienal e contribuiria para o rápido enfraquecimento do governo nos meses finais de 1963 e em 1964.

O primeiro ministério de Goulart sob o regime presidencialista incluía notáveis de centro-esquerda, como Santiago Dantas (ministro da Fazenda) e Celso Furtado (ministro Extraordinário do Planejamento), mas carecia de penetração política e 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.

<sup>8</sup> Arquivo Hermes Lima, CPDOC-FGV.

Na ausência da disponibilidade de estratégias alternativas de estabilização de curto prazo – os choques heterodoxos baseados no congelamento generalizado de preços ainda estavam no futuro –, o Plano Trienal partia de um diagnóstico convencional, e estava centrado em medidas de corte ortodoxo. A necessidade de se levar a um bom termo as negociações com o FMI, pré-condição para o equacionamento da difícil situação externa, também deve ter influenciado o desenho do plano.<sup>9</sup> Este, em conjunto com seus antecessores, combinava objetivos ambiciosos para o crescimento, no caso uma taxa anual de 7% com uma estratégia gradualista de desinflação, de 50% em 1962 para 25% em 1963, visando atingir 10% em 1965, bem como metas relativas à reformas estruturais (bancária, fiscal, administrativa e agrária).

Apesar da bagagem cepalina de seu principal formulador, Celso Furtado, o diagnóstico do plano era de que a inflação resultava essencialmente da expansão desmedida dos gastos públicos. Sendo assim, o controle de gastos era parte central do plano. Especificamente, 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 diferimento de despesas. Entre as medidas de ajuste fiscal mereceu atenção especial a redução dos subsídios ao consumo, em especial aqueles relativos à importação de petróleo e de trigo, e os referentes às tarifas de serviços públicos nos setores de transportes e comunicações. Além disso, o plano previa metas quantitativas para a expansão dos agregados monetários e de crédito.<sup>10</sup>

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 (1993), com base em expectativas de imposição de controle de preços. Nesse ambiente de aceleração inflacionária, depois de um aumento de 56% no salário mínimo em 1º de janeiro, e antes que as medidas de contração fiscal e creditícia tivessem sido plenamente implementadas, o governo continuou adotando medidas de realismo tarifário e cambial. Em meados de janeiro de 1963, o governo anunciou o fim dos subsídios cambiais e, conseqüentemente, aumentos do trigo e de derivados de petróleo de 70% e 100%. Em fevereiro, as tarifas de transportes urbanos foram aumentadas entre 22% e 29%. Em abril, a taxa de câmbio do mercado livre, que era na prática controlada pelas autoridades monetárias, foi desvalorizada em 31%, mas o subsídio às importações de petróleo foi retomado. Com isto, a inflação, medida pelo IPA, chegou a 23% no primeiro trimestre, e a variação em 12 meses acelerou de 45,6% em dezembro de 1962 para 69,9% em março de 1963.

A partir de março o plano de contenção de despesas da União começou a ser posto em prática (pelo Decreto 51.814). Este veio se somar às políticas restritivas adotadas pela SUMOC para controlar a expansão do crédito pelo Banco do Brasil (Instrução 234, de 14 de fevereiro) e pelos bancos privados (Instrução 235, de 7 de março). A Instrução 235 previa um aumento dos depósitos compulsórios dos

<sup>9</sup> Isto é o que se depreende do depoimento de Casimiro Ribeiro, técnico da SUMOC que teve papel importante na formulação de políticas nesse período, ao CPDOC-FGV (1977).

<sup>10</sup> Mesquita (1992, tabelas IV.2 a IV.3). Os meios de pagamento deveriam crescer à taxa de 34% ao ano, compatível com a evolução esperada do PIB nominal, dada por inflação de 25% e crescimento real de 7%.

bancos comerciais, que passaram de 22% para 28% no caso dos depósitos até 90 dias, permanecendo em 14% para os demais depósitos. Em paralelo com estas medidas convencionais de ajuste, o governo negociou em março acordos de congelamento temporário (45 dias) de preços com os setores têxtil, de vestuário, veículos e autopeças, seguidos em abril pela indústria de cimento. Em março e abril foram, também, feitos acordos entre associações comerciais e o governo restringindo o crédito ao consumidor. Os acordos de congelamento de preços não chegaram a ser integralmente cumpridos, mas proporcionaram uma trégua, viabilizando o recuo da taxa de inflação mensal em abril para 0,5%, e levando a média do segundo trimestre para 3,8%, ante 7,6% no primeiro.

A despeito da (limitada) trégua no segundo trimestre, a aceleração da inflação, inevitável em função da necessidade de realinhar preços administrados, acabou inviabilizando o Plano Trienal. Em primeiro lugar, o movimento de preços ocorrido nos primeiros meses do ano tornou difícil o cumprimento do programa de contenção de despesas do governo. A inflação aumentou, por outro lado, as demandas por parte do empresariado por um relaxamento da política creditícia – em abril publicação oficial da CNI já alertava contra o risco de uma “crise de estabilização”.<sup>11</sup> Finalmente, a alta dos preços verificada no primeiro trimestre contribuiu para aumentar as resistências dos trabalhadores, colocando os sindicatos, um dos principais pilares de apoio ao governo Goulart, frontalmente contra o plano.<sup>12</sup> Já em meados de fevereiro, a imprensa noticiava que “[...] o governo se esforça para adiar por alguns meses as reivindicações salariais que, atendidas agora, incidiriam de maneira nefasta sobre o esquema da política financeira [...] O adiamento das reivindicações trabalhistas é um dos aspectos vitais para o êxito da política traçada no Plano Trienal”.<sup>13</sup>

Em maio, o plano começou a ser definitivamente abandonado. Naquele mês foi votado o reajuste do funcionalismo e, rejeitando a proposta original do governo de 40%, incluída na programação financeira do Plano Trienal, o Congresso aprovou um aumento de 70%, cujo impacto se faria sentir mais intensamente a partir de agosto. O processo de tramitação do projeto de lei sinalizou o afastamento de Goulart e seu entorno político em relação aos compromissos estabelecidos por uma política de estabilização. O aumento concedido ao funcionalismo não só inviabilizou a programação financeira da União, mas também as já difíceis negociações entre o governo e o FMI.

A implementação do plano, como em diversos episódios anteriores no período 1946-1964, foi heterogênea. O crédito ao setor privado teve o esperado comportamento contracionista, com expansão significativamente inferior à taxa de inflação, não apenas durante o primeiro semestre, mas ao longo de todo o ano – apenas nos primeiros nove meses do ano a contração creditícia teria chegado a cerca de 20%. O crescimento dos empréstimos dos bancos comerciais ficou aquém do previsto,

<sup>11</sup> *Desenvolvimento & Conjuntura*, abril de 1963.

<sup>12</sup> A oposição de parte importante da esquerda ao plano vinha desde o início. Em debate com deputados da corrente nacionalista, de apoio ao governo, o ministro Celso Furtado, segundo Castello Branco (1975), declarou sobre o plano que “não me encomendaram um projeto de revolução, mas um plano de governo”.

<sup>13</sup> Castello Branco (1975, p. 121), originalmente publicado em coluna do *Jornal do Brasil* em 14.02.1963.

enquanto o crédito do Banco do Brasil superou amplamente suas metas, sem demonstrar comprometimento com o plano.<sup>14</sup> A atuação da SUMOC parece ter tido o desejado efeito contracionista no primeiro semestre, mas no resto do ano a falta de dinamismo do crédito dos bancos privados provavelmente refletiu um deslocamento negativo da curva de oferta, em consequência da deterioração das expectativas de inflação em ambiente de controles generalizados sobre as taxas de juros. A política fiscal manteve-se relativamente alinhada às diretrizes do plano durante o primeiro semestre, quando o excesso do déficit do Tesouro em relação ao programado foi de 26%, mas surgem evidências de descontrole no segundo semestre, quando o déficit acabou excedendo o previsto no plano em mais de 60% (Mesquita, 1992, tabelas IV.4 A e IV.4 B). Para o ano como um todo o déficit chegou a 33,6% das despesas do governo federal, pouco abaixo dos 34,3% verificados em 1962, inflado pelo aumento dos subsídios a empresas estatais, após o abandono da tentativa de aplicação do realismo tarifário a partir da metade do ano.

Se os resultados domésticos mostraram-se decepcionantes, a evolução do setor externo da economia teve aspectos favoráveis. A desaceleração da atividade, e em especial do investimento, levou à redução das importações, ao passo que a recuperação das cotações internacionais do café a partir de setembro, bem como expressivo crescimento de exportações exclusive café, determinaram o crescimento do valor exportado. Com isso, a balança comercial apresentou melhora de US\$202,2 milhões, contribuindo de forma importante para a redução de mais de 70% no déficit em conta corrente. A política cambial do Plano Trienal previa reajustes das taxas de câmbio em função do diferencial esperado de inflação. O “realismo cambial” foi mantido pelo menos até abril, quando a Instrução 239 da SUMOC determinou uma desvalorização de 31% do cruzeiro. Posteriormente, contudo, as autoridades passaram a optar pela adoção de um crescentemente complexo sistema de depósitos compulsórios, bonificações e quotas de contribuição como mecanismos de correção das distorções causadas pela manutenção da estabilidade das taxas de câmbio nominais em uma conjuntura de aceleração inflacionária.

O abandono do realismo cambial coincidiu com o fracasso das negociações, lideradas por Santiago Dantas, para reescalonar os compromissos externos do país. As negociações dependiam também da avaliação técnica do FMI, que, atendendo à solicitação do governo brasileiro, enviou em janeiro missão ao Brasil. Em março de 1963 Dantas visitou Washington, com o objetivo de adiar os pagamentos relativos à dívida externa brasileira e obter ajuda financeira. O fracasso da missão, condicionado em boa medida pela deterioração das relações políticas entre Brasília e Washington (em claro contraste com o quadro vigente em 1961) é evidente pois, apesar de concessões brasileiras relativas à indenização da companhia de energia elétrica do Rio Grande do Sul, subsidiária 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>15</sup> Além disso, a missão do FMI ao Brasil,

<sup>14</sup> Ney Galvão, banqueiro gaúcho próximo a Goulart, que presidia o banco, seria guindado ao Ministério da Fazenda em dezembro de 1963.

<sup>15</sup> As autoridades americanas esperavam do Brasil, além da indenização pelas encampações, a adoção de um programa efetivo de estabilização, bem como apoio no enfrentamento da questão cubana.

que assistiu à tramitação do projeto de reajuste do funcionalismo, só recomendou a liberação de US\$60 milhões de um crédito stand-by de US\$100 milhões combinado inicialmente. Enquanto isso, o Plano Trienal e as negociações internacionais a ele associadas eram duramente criticados por setores de esquerda que denunciavam o caráter recessivo da política econômica e a submissão dos interesses nacionais aos dos Estados Unidos.

A este desgaste se somavam as críticas crescentes de sindicatos, e organizações patronais, sobre a combinação de desaceleração econômica e intensificação das pressões inflacionárias. Acumulavam-se assim evidências de que mais um experimento de política de estabilização havia fracassado.

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 ter grandemente superestimado a capacidade de seu novo ministro da Fazenda, que havia sido governador e secretário da Fazenda do estado de São Paulo, apaziguar o descontentamento empresarial com o governo. Além de tentar sinalizar aproximação com o empresariado paulista, a escolha de Carvalho Pinto provavelmente refletiu também sua defesa de posturas mais assertivas nas negociações internacionais, tese cara às esquerdas. O ministro chegou a aventar, em julho, a possibilidade de uma moratória unilateral dos pagamentos externos, argumentando que até 1965 o país deveria gastar US\$1,8 bilhões, mais de 40% da receita esperada com exportações, no serviço da dívida externa, o que exigiria compressão insustentável das importações. A melhora do desempenho comercial a partir de agosto/setembro permitiu que a moratória fosse evitada, mas ficou claro que na ausência de um reescalonamento pactuado do serviço da dívida externa qualquer piora significativa dos termos de troca, ou mesmo de crescimento das importações em caso de retomada da atividade, colocaria esta opção novamente na ordem do dia.

Nesse contexto, ia tornando-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 gerou coalizões *ad hoc* e contribuiu para a rotatividade da equipe governamental. A paralisia decisória atingiu o Executivo e o Legislativo. O impasse entre forças aproximadamente equilibradas de direita, centro e esquerda foi gradativamente rompido pela formação de uma coligação parlamentar conservadora em defesa do *status quo* (ver Santos, 1986, especialmente p. 18, 33 e 59). A renúncia de Roberto Campos da posição de Embaixador em Washington indicava que a credibilidade externa 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 em setembro 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.

A posição fiscal, fragilizada a partir do segundo trimestre pelos efeitos do reajuste do funcionalismo, piorou ainda mais com a desaceleração da arrecadação decorrente do enfraquecimento da atividade. Buscando obter fontes não inflacionárias de financiamento do déficit público, o governo editou em 11 de outubro a Instrução 255 da SUMOC, que previa compras obrigatórias de títulos, sem juros, com prazo de 180 dias, por tomadores de recursos bancários. A instrução despertou forte reação no meio empresarial, erodindo o que restava de apoio a Carvalho Pinto nos meios conservadores do país, e levando a sua substituição, em dezembro, pelo obscuro político e banqueiro gaúcho Ney Galvão no Ministério da Fazenda. A alta rotatividade nos cargos de peso da República já é incapaz de acomodar a fragmentação de recursos políticos mencionada por Santos (1986, p. 33).

O ano chega ao final com inflação próxima a 80%, desaceleração econômica evidente, e que se intensificou ao longo do segundo semestre, em especial no que se refere à atividade industrial, que sofria com escassez de energia, contração da liquidez e uma onda de greves (motivada pela escalada inflacionária).

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, que havia até então evitado regulamentar a lei sobre capitais estrangeiros (Bandeira, 1978, p. 110), decide finalmente regulamentá-la. A lei limitava a remessa a 10% dos capitais registrados e impedia a remessa de lucros associados a reinvestimento. Tal medida pode ter sido uma compensação para apaziguar a esquerda. Isto porque Goulart, ensaiando nova inflexão, havia determinado a Galvão que buscasse a reabertura de negociações com os Estados Unidos, o FMI e os credores europeus, bem como, depois de desvalorização de 61,5% do cruzeiro, havia sancionado mais uma reforma cambial, a Instrução 263 da SUMOC, que simplificava consideravelmente o mercado de divisas.<sup>16</sup> Goulart, com certo otimismo, parecia acreditar que a reforma seria suficiente para garantir o reescalonamento dos compromissos externos.

Em mais um movimento pendular, 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, sem que os temas tivessem sido previamente discutidos com as lideranças do Congresso. 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

<sup>16</sup> A Instrução 263 previa que o mercado cambial seria dividido em apenas dois segmentos, "especial", com taxas fixas, e "livre" com taxas flutuantes. Este seria o ponto de partida para a rápida unificação do mercado cambial promovida pela SUMOC, pelas Instruções 270 e 275, em maio e agosto de 1964, respectivamente.

reagir à chamada Revolta dos Marinheiros, no final de março, e, finalmente, pela desastrosa 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.

Diante do pouco apreço demonstrado pelas forças políticas, ao longo do espectro, pelos valores democráticos, no ambiente polarizado da Guerra Fria, o desfecho melancólico do regime de 1946 não chega a surpreender. Neste contexto, a incapacidade manifestada pelo governo Goulart no enfrentamento dos problemas macroeconômicos não pode ser responsabilizada pelo golpe militar, mas certamente contribuiu para minar as resistências políticas do governo e do regime.

#### 4. Avaliação do período

A historiografia econômica do período 1961-1964 destaca o debate sobre as causas da recessão industrial de 1963. Wells (1977) atribui a recessão que se inicia em 1963 ao programa de estabilização. É difícil analisar o impacto do programa de ajuste sobre o desempenho da economia no curto prazo. Os dados anuais, entretanto, 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.

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. 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, seguindo diferentes vertentes da tradição estruturalista, enfatizam o esgotamento da industrialização por substituição de importações, e a possível incompatibilidade entre a demanda associada a perfis específicos de distribuição renda e a oferta dos gêneros industriais instalados mais recentemente (ver Furtado, 1968 e Tavares, 1972b e 1975).

Não é difícil concordar com Serra (1981, p. 84) quando concede que a profundidade da recessão dificilmente é explicável apenas por razões estruturais e deve ser também buscada nos programas de estabilização de 1963 e 1964-1967. Outras interpretações correntes na literatura especializada associam a recessão à aceleração inflacionária e à deterioração do quadro político (Simonsen, 1963), ou enfatizam a importância das restrições externas (Leff, 1967).

Evidências mais recentes, apresentadas por Cysne e Lisboa (2004), dão suporte à visão de Simonsen, ao indicar que o imposto inflacionário subiu de 2,4% do PIB em 1960 para 4,0% em 1961, 4,4% em 1962 e 5,4% em 1963,

valor máximo da série, que excede mesmo os volumes gerados no período de hiperinflação. Não é difícil imaginar o efeito deste processo sobre a economia, levando ao aumento generalizado dos prêmios de risco, encurtamento de prazos e de horizontes de planejamento. Nesse ambiente não surpreende que o investimento, como sugere a queda das importações de bens de capital, tenha sido fortemente afetado.

Mesquita (1992) atribui a recessão industrial que teve início em 1963, e que se estenderia até 1965 a múltiplas causas. O declínio da poupança do setor público, e o agravamento do desequilíbrio externo, que limitava o uso da poupança importada, parecem ter limitado o financiamento ao investimento. Por outro lado, o ácido contencioso externo teve efeito negativo sobre o investimento estrangeiro, o que certamente tinha efeito deletério sobre a confiança do empresariado local. A isto se somava a necessidade de conter o processo inflacionário, o que levou à adoção de sucessivos planos de estabilização, calcados na contenção da demanda, em 1961, 1963 e 1964. A falta de persistência na implementação fez com que em 1961 e 1963 apenas os custos da estabilização tenham sido pagos, sem que benefícios tenham sido colhidos, o que certamente contribuiu para a estagnação que se seguiu.

A experiência brasileira pós-1994 mostra que nada há de incompatível entre a plena vigência das liberdades democráticas e a implementação de programas de estabilização que incluam medidas contracionistas potencialmente impopulares. A incapacidade, por parte da classe política, de enfrentar os inevitáveis custos de curto prazo para estabilizar a economia no início dos anos 1960, antes da ruptura da ordem institucional, reflete não apenas a fragilidade das coalizões governistas após o final do governo Kubitschek, mas também a ausência de um consenso, entre os economistas brasileiros, sobre o papel da estabilidade monetária como condição para o crescimento sustentado. Cabe lembrar que as medidas contracionistas inerentes aos planos de estabilização eram quase sempre descritas como concessões desagradáveis, mas inevitáveis, aos credores externos e seu suposto agente, o FMI.<sup>17</sup> Nesse contexto, é de se esperar que faltasse mesmo convicção na sociedade organizada quanto à essencialidade e ao preço a pagar pela estabilização.

Finalmente, ainda que existam elementos em comum, a experiência brasileira de 1961-1964 não pode ser facilmente caracterizada como um episódio de "populismo macroeconômico" no sentido de Dornbusch e Edwards (1991). É verdade que o pensamento econômico brasileiro dominante enfatizava o crescimento *à outrance* e minimizava a preocupação com a inflação e as restrições macroeconômicas em geral. Mas havia pouco foco na redistribuição de renda. Os subsídios ao consumo, especialmente evidentes no caso da importação de produtos como petróleo e trigo e nas tarifas de transporte público, refletiam preocupações políticas de curto prazo, e não faziam parte de uma estratégia redistributiva articulada. Faltavam também, no Brasil de 1961, as condições iniciais para a implementação de um experimento populista. Estes normalmente se *seguem* a uma fase de estabilização na qual a ênfase da política econômica está na redução da inflação e dos desequilíbrios externos. Nesta fase cria-se a margem de manobra fiscal e de balanço de pagamentos, para a adoção subsequente de fortes políticas expansionistas. O fracasso das tentativas

<sup>17</sup> Ver, entre muitos exemplos, o depoimento em Furtado (1989, p. 158-63).

de estabilização de 1961 e 1963 mostra que esse espaço simplesmente não chegou a ser criado, limitando o escopo para inflexões expansionistas, como atesta a postura do governo Goulart perante as negociações internacionais no início de 1964. Mais do que uma inflexão populista da política, o início dos anos 1960 parece ter sido caracterizado pelo esgotamento do paradigma da "macroeconomia do homem cordial", sob o qual a incapacidade de explicitar escolhas leva a uma deterioração progressiva da gestão macroeconômica.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> A expressão é de Abreu (1994).