

A ditadura militar e a economia brasileira

Francisco Luiz Corsi

Como citar: CORSI, F. L. A ditadura militar e a economia brasileira. *In* : VIEIRA, R. D. L. (org.). **Ecoss da ditadura na sociedade brasileira (1964-2014)**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p.125-141. DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-573-5.p125-141>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

A DITADURA MILITAR E A ECONOMIA BRASILEIRA

Francisco Luiz Corsi

A mesa “A ditadura militar e a economia brasileira”, da qual participaram os professores Adilson Marques Gennari e Felipe Pereira Loureiro, discutiu a economia brasileira no período da ditadura militar. Adilson Gennari fez uma ampla discussão sobre a economia nesta fase a partir de uma análise crítica de longo prazo, enfatizando as tendências de crescente subordinação ao capital estrangeiro e de concentração da renda e, portanto, de incremento das desigualdades sociais, apesar do intenso crescimento econômico, que beneficiou, sobretudo, as classes dominantes. Para Gennari, estas classes não tinham uma postura nacionalista e tenderam a se associar ao capital estrangeiro de forma subordinada. Os problemas da profunda desigualdade social, da miséria de grande parte da população e da exclusão, faces de um mesmo processo, expressavam determinações profundas que tinham origem em uma sociedade colonial assentada na

grande propriedade e na escravidão, voltada para a exportação de bens primários para a economia mundial. Estes problemas foram aprofundados no período da ditadura a partir da adoção de políticas econômicas que, além de estimularem a acumulação de capital, implicaram na contenção dos salários e no incremento explosivo da inflação, da dívida interna e da dívida externa.

O intenso crescimento no período acirrou uma série de contradições que contribuiriam para o ocaso da ditadura. Do ponto de vista econômico, o epicentro dos problemas foi o crescente endividamento externo, que resultou, no início dos anos 1980, em uma crise que asfixiou a economia brasileira e foi responsável por mais de 10 anos de estagnação econômica e crise social. De forma articulada ao crescente endividamento externo dois processos também contribuíram decisivamente para esse resultado, a saber: a escalada inflacionária e a crise fiscal. Estes problemas foram, em grande parte, frutos da política econômica dos governos militares. A crise da ditadura também marcou a crise do desenvolvimentismo, que tinha atingido seu ponto alto durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que propunha completar o processo de industrialização com base no padrão de acumulação fordista, quando este já estava em questão em virtude da crise estrutural do capitalismo aberta com a crise do petróleo.

Felipe Loureiro abordou em sua exposição a conjuntura que antecedeu ao golpe militar de março de 1964. Discutiu as políticas econômicas, em particular o Plano Trienal de Celso Furtado, e os principais problemas econômicos enfrentados naquele momento. Sua exposição abordou o posicionamento do governo dos EUA ante o governo Goulart. Buscou mostrar que o governo Kennedy, embora se opusesse firmemente a Goulart, não tinha como primeira opção de ação derrubá-lo, mas sim enfraquecê-lo e obrigá-lo a afastar-se dos comunistas. Ao lado do combate à inflação, o enfrentamento do grave desequilíbrio externo era outra questão fundamental para a estabilização da economia e para o sucesso do Plano Trienal. Para tanto eram necessários empréstimos externos. A sua concessão por parte os EUA e do Fundo Monetário Internacional (FMI) foi condicionada ao afastamento em relação à esquerda, ao respeito dos interesses das empresas estrangeiras que atuavam no país e a adoção de uma dura política de estabilização, que tinha por objetivo garantir os pagamentos ao capital

norte-americano e conduzir o governo brasileiro para uma posição de centro, considerada mais aceitável. Goulart tentou seguir essa linha, mas isso significava afastar-se de suas bases de sustentação política. Só quando ficou claro que essa evolução não seria possível é que o governo norte-americano passou a dedicar-se firmemente a derrubar o governo legítimo de Goulart.

Sem desconsiderar as determinações estruturais como importantes para entendermos o desfecho dos acontecimentos, Felipe procurou mostrar a complexidade e a importância das relações com os EUA para entendermos o golpe militar. Enquanto Gennari mostrou-se mais preocupado com as questões estruturais, Loureiro centrou sua análise na conjuntura. Não parece haver contradição entre as duas abordagens, elas parecem ser complementares. As duas interpretações ressaltaram a relevância dos processos econômicos naquele conturbado contexto para entendermos o golpe militar e as suas consequências para a economia brasileira.

Embora não possamos interpretar o golpe apenas como uma resposta de setores das classes dominantes aos embates acerca dos rumos da economia, estes embates estavam no centro da luta de classes à época. Sem desconsiderar a importância de inúmeros outros fatores, as presentes notas têm por objetivo refletir sobre essa questão e desenvolver minhas contribuições ao debate que se seguiu as exposições dos palestrantes. Mais especificamente as reflexões a seguir tratam dos projetos em confronto no período que antecedeu ao golpe de Estado.

Grosso modo, as lutas em torno dos rumos da economia estavam centradas em dois projetos para o Brasil, apesar da existência de outros projetos naquela complexa conjuntura. Porém, não estava decidido de antemão os rumos que a história seguiria. De um lado, o projeto formulado pela primeira vez ainda no Estado Novo, que visava industrializar o país com base em um mercado interno relativamente fechado, em ampla ação estatal na economia e no capital nacional. Este projeto também considerava que o desenvolvimento levaria ao incremento do emprego e dos salários e assim a superação da miséria. A melhoria do nível de vida dos trabalhadores também decorreria da legislação trabalhista, que, colocada como dívida do Estado, estenderia e preservaria os direitos sociais dos trabalhadores e criaria uma situação de harmonia entre o capital e o trabalho. Esta postura nacionalista não significava, entretanto, alijar o capital estrangeiro do pro-

cesso. Pelo contrário, Vargas buscou articulá-lo à expansão da economia brasileira. Não seria, por exemplo, possível entender a criação da grande siderurgia e da Companhia Vale do Rio Doce e a política externa do período sem levar em conta a posição de Vargas segundo a qual o capital estrangeiro seria fundamental para o financiamento do desenvolvimento. Posição também acalentada pela maior parte das classes dominantes. Este projeto foi esboçado em um contexto de relativa desarticulação da economia mundial decorrente da crise de 1929, da Grande Depressão da década de 1930 e da II Guerra Mundial, que abriu por cerca de quatro décadas espaço para capitalismo mais autônomos na periferia¹.

O programa desenvolvimentista não foi obstado pela breve guinada liberal de Dutra, que ao ter desembocado em uma severa crise cambial indicou a inviabilidade, naquele momento de reduzidos fluxos internacionais de capital e de desempenho fraco das exportações, do projeto liberal, baseado, sobretudo em uma economia aberta e estável². Dessa forma, as proposições de E. Gudín, que aparentemente tinham ganho terreno ante as de R. Simonsen a partir do celebre debate ocorrido, em 1945, entre ambos sobre os rumos da economia, perdiam espaço. Em pouco tempo, a industrialização, como defendia o líder nacionalista da burguesia industrial, seria considerada uma realidade irreversível e o caminho a ser trilhado. Diante dessa situação, a maioria dos liberais passaram a defender, ou aceitar taticamente, um desenvolvimento equilibrado entre agricultura e indústria ao invés da vocação agrária do país como norte para o futuro³. A esse respeito Bielschowsky (1988, p. 379) assinalou:

São escassos na literatura do período, os vestígios da tese da vocação agrária. O liberal Daniel de Carvalho, ministro da Agricultura, já diria em 1949: ‘Assistimos ao advento e ao progresso das indústrias [...] Abrem-se, assim, largas perspectivas para a nossa industrialização. Convém, contudo, que essa se faça harmonicamente com a expansão

¹Ver a respeito Cano (2000) e Corsi (2000).

²Segundo Cano (2000, p. 20-21) a volta a uma economia mais aberta era inviável: “Mas a volta ao passado era uma ilusão. Não só ao passado político, mas principalmente ao passado econômico [...] Como bem mostrou Furtado, as investidas reacionárias internas e externas não poderiam frutificar, pois entre a crise (1929) e o início da década de 1950 nossa participação nas exportações mundiais caíra enquanto o PIB duplicara. Assim, não haveria como recompor o coeficiente de importações de 1929.”

³O programa da União Democrática Nacional (UDN), partido que congregava a maioria dos liberais, defendia a necessidade do país desenvolver suas indústrias (BIELSCHOWSKY, 1988). Mas é óbvio que a defesa de uma economia aberta e com uma reduzida presença do Estado implicava em menor espaço para a expansão do setor industrial, que vinha crescendo a partir de um mercado relativamente fechado e de estímulos estatais.

da agricultura' [...] Era essa, na época, e seria, daí para frente, a tônica da defesa da agricultura no Brasil: necessidade de harmonia e equilíbrio entre a indústria e atividade agrícola. A concepção da vocação agrária encontrava-se, portanto, ultrapassada.

Contudo, os defensores de uma economia aberta e estável e de um Estado enxuto não tinham sido anulados econômica e politicamente, continuariam atuantes e polarizariam a cena política com os desenvolvimentistas. O campo desenvolvimentista comportava várias correntes, sendo que uma destas incorporou a necessidade do desenvolvimento centrado na indústria também ser pautado pelo equilíbrio monetário, fiscal e das contas externas e pela irrestrita participação do capital estrangeiro. Roberto Campos buscou articular ideias desenvolvimentistas com a ortodoxia neoliberal. Ele comungava com os liberais mais ortodoxos o diagnóstico da inflação e a forma de debelá-la. Também comungava com a ideia da necessidade de garantir a mais ampla participação do capital estrangeiro na economia brasileira⁴.

O avanço do projeto desenvolvimentista ao longo dos anos 1950 também deveu-se as suas bases sociais. Este projeto voltado para o mercado interno agregou ampla aliança de classes, que ia da burguesia industrial, passando por setores da burguesia agrária, comercial e financeira, a classe trabalhadora (FONSECA, 1989). Vargas foi o articulador desse instável arco de forças em torno da expansão do mercado interno, que no período democrático se expressava, de um lado, no Partido Social Democrático (PSD) e, de outro, no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Partidos que em aliança explícita ou tácita controlaram a vida política brasileira entre 1945 e 1964 (FERREIRA, 2003). O Partido Comunista Brasileiro (PCB), maior partido de esquerda à época, embora tivesse presença considerável no debate nacional e no movimento sindical, perdeu terreno a partir da dura repressão depois de ter sido colocado novamente na clandestinidade por Dutra. Sua proposta reformista, que defendia uma aliança entre o proletariado e a chamada burguesia nacional contra os latifundiários e o imperialismo, o colocava a reboque dos desenvolvimentistas⁵. O grosso da

⁴A respeito das correntes desenvolvimentistas no período ver Bielschowsky (1988).

⁵ Segundo Ianni (1986, p. 112-113): "Paralelamente à supressão do PCB e à campanha anticomunista, cresceu a importância relativa do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que passou a mobilizar o proletariado industrial

classe trabalhadora apoiava Vargas e o PTB, mas isso não significava passividade (SILVA; NEGRO, 2003). A União Democrática Nacional (UDN), que congregava as frações da burguesia agrária, comercial e financeira vinculadas as exportações e ao capital estrangeiro, defensores da estratégia liberal de desenvolvimento, apesar de ser uma força política importante, não conseguiu conquistar o poder, em parte pela aparente inviabilidade de seu projeto, mas tinha a capacidade de desestabilizar o regime democrático.

Vargas ao ser eleito, em 1950, aprofundou o projeto desenvolvimentista definindo amplo programa voltado para expandir a indústria de base e a infraestrutura, cujos pilares mestres foram o Plano de Reparelhamento Econômico (PRE), o projeto Eletrobrás, o projeto Petrobrás e a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Seu programa estava centrado no avanço do Departamento I (DI)⁶, o que, em tese, poderia conferir maior autonomia e equilíbrio a economia brasileira (OLIVEIRA, 1984). Vários obstáculos acabaram dificultando sobremaneira a execução do programa, que só parcialmente foi levado a cabo. Vargas não conseguiu controlar o processo inflacionário e os desequilíbrios das contas externas. Também não conseguiu articular o esperado financiamento externo do desenvolvimento, que seria fundamental para deslanchar o PRE, em virtude do esvaziamento da Comissão Mista Brasil-EUA, o que sugere a falta de sustentação de sua tentativa, na conjuntura mundial caracterizada pela guerra fria, de reeditar a política externa de condicionar o apoio aos EUA ao financiamento do desenvolvimento, que tinha logrado relativo sucesso durante a II Guerra Mundial.

Também não conseguiu equacionar a fundamental questão do financiamento interno do desenvolvimento. O padrão de acumulação desenvolvimentista era sustentado por um esquema de financiamento baseado no seguinte: 1- no chamado confisco cambial, que permitia por meio do controle do câmbio a transferência de parte do excedente produzido no se-

nos principais centros urbanos do país. Em concomitância, logo que a liderança comunista de Luiz Carlos Prestes foi colocada na clandestinidade, ressurgiu Vargas, como líder popular. Em pouco tempo, o populismo trabalhista de Getúlio Vargas transformou-se no principal elemento da ideologia e atividade do PTB. E assim eliminava-se do primeiro plano da política nacional o reformismo socialista do PCB.”

⁶Seguindo Oliveira (1984, p. 77), dividimos a economia em três departamentos, a saber: Departamento I (DI) – Departamento produtor de bens de produção, inclui os chamados bens intermediários; Departamento II (DII) – Departamento produtor de bens de consumo não duráveis e Departamento III (DIII) – Departamento produtor de bens de consumo duráveis.

tor agrário exportador para a indústria e para o Estado; 2- na expansão de setores do DI por meio de empresas estatais, o que implicava na emissão de moeda para cobrir os déficits públicos, e 3- na relativa contenção dos salários reais, que não tenderam a acompanhar o crescimento da produtividade do trabalho⁷. Esse esquema de financiamento era problemático, pois contribuía para incrementar a inflação em virtude do financiamento inflacionário do déficit público, para o desequilíbrio das contas externas ao desestimular o setor exportador e para aprofundar as desigualdades sociais, o que corroía as bases sustentação política do governo (OLIVEIRA, 1984; SINGER, 1985).

A partir de 1952 observa-se a ascensão do movimento sindical. Multiplicaram-se as greves e as mobilizações dos trabalhadores, que ganhavam cada vez mais autonomia ante o sindicato oficial. A crescente mobilização explodiu na greve “dos 300 mil” em São Paulo no início de 1953. O acirramento das lutas sindicais e a ampla participação das massas urbanas nos processos eleitorais ocupavam o centro da conjuntura naquele momento (SILVA; NEGRO, 2003). As mobilizações operárias indicavam afastamento dessa classe em relação a Vargas. Não por acaso, Jânio Quadros foi eleito prefeito de São Paulo, batendo o candidato oficial, apesar de não contar com estrutura partidária consistente. Um pouco depois, Ademar de Barros, que tinha ampla base de apoio junto aos trabalhadores de São Paulo, lançou-se como candidato as próximas eleições presidenciais. A aparente perda de influência sobre os trabalhadores, levou Vargas, em um contexto de desequilíbrio da economia e acirrada oposição por parte da UDN e da grande imprensa, a tentar uma reaproximação com os trabalhadores. Esta política tornou-se central para o governo manter sua principal base de sustentação (BOITO JR., 1984; SKIDMORE, 1982).

Na reforma ministerial de meados daquele ano, Vargas nomeou João Goulart para o Ministério do Trabalho com o intuito de caminhar nessa direção. Também nomeou Osvaldo Aranha para o Ministério da Fa-

⁷O governo Vargas só aumentaria o salário mínimo em 1952, que deflacionado pelo custo de vida do Rio de Janeiro situar-se-ia em um nível 20% maior que o de 1943. O salário mínimo seria novamente majorado em 100%, em 1954, o que representou um aumento real de 30% sobre o de 1952. O impacto dessa medida foi considerável, pois o salário mínimo servia de referências para as demais faixas salariais. Contudo, em termos reais, o salário anual médio da indústria caiu em 1951 e ficou estagnado em 1952 e 1953 (cerca de 4% acima do vigente em 1949). Em 1954, observa-se um crescimento de 9% em relação ao ano anterior. O salário médio real para os demais setores, provavelmente devido a menor organização sindical, deve ter apresentado números inferiores (SINGER, 1985, p. 37-42). Segundo Oliveira (1984, p. 79-80), os salários médios da indústria devem ter subido menos que a produtividade em 1951, acompanhado seu crescimento em 1952 e 1953 e se elevado mais em 1954.

zenda, que adotou uma política moderada de estabilização e introduziu a Resolução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que ao implicar em uma desvalorização do câmbio encareceu as importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas para o setor industrial. Estas medidas descontentaram profundamente parcela importante dos setores da burguesia que apoiavam Vargas, ainda mais depois de Goulart propor um aumento de 100% do salário mínimo. Temerosas de uma ascensão descontrolada das mobilizações sociais, que poderiam levar a formação de uma “República Sindicalista”, estes setores afastaram-se do governo. A UDN, que até então não conseguia ganhar terreno e aglutinar o grosso das classes dominantes, capitalizou esse descontentamento, articulou um golpe de Estado e, momentaneamente, unificou as classes dominantes contra o populismo trabalhista. Este desfecho reafirma a proposição segundo a qual o tema central naquela conjuntura era a inserção da classe trabalhadora na vida política e isto relacionava-se diretamente com o programa de desenvolvimento (BOITO JR., 1984)

O suicídio de Vargas indica, entre outros pontos, os impasses do projeto de desenvolvimento mais autônomo, que decorriam não só das dificuldades de articular consistente esquema interno e externo de financiamento da acumulação de capital, mas também de não contar com sólido apoio dos próprios setores das classes dominantes favorecidos pelo desenvolvimento calcado no mercado interno. Estas frações de classe passavam por rápido processo de diferenciação social, cresciam os setores que viam com preocupação a mobilização operária e os setores vinculados ao capital estrangeiro. Como assinala Leopoldi (2000, p. 74):

O rápido crescimento da indústria e a emergência de novas agências decisórias no interior do Estado estavam mudando radicalmente a forma de ligação entre o Estado e o empresariado industrial. O setor industrial se compartimentalizava entre setores dinâmicos e tradicionais, setores locais, associados e estrangeiros, os quais se relacionavam com o Estado de forma segmentada.

Segundo Diniz e Boschi (1978, p. 113):

No que diz respeito a década de 1950, deve-se salientar que não apenas o empresariado brasileiro não tinha o nacionalismo como ideologia para a conservação de seu projeto político, como também já antevia,

ainda que de maneira embrionária, uma saída nos moldes de ‘desenvolvimento dependente associado’.

Entretanto, não havia espaço para a estratégia liberal, como ficou mais uma vez evidente no fracasso da tentativa de ajuste ortodoxo tentado por Gudin, entre setembro de 1954 e março do ano seguinte, na gestão Café Filho, que resultou em início de crise bancária em janeiro de 1955. Não resistindo as pressões contrárias ao aperto monetário e creditício por parte de amplos setores da burguesia industrial e bancária, Gudin renunciou. Porém, preparou o terreno para uma maior articulação da economia brasileira com o capital estrangeiro, por meio da Instrução 113 da SUMOC, que juntamente com outras medidas, aprovadas ainda no período Vargas, formaram o arcabouço institucional que permitiria ampla entrada de capital estrangeiro no governo Kubitschek.

O novo contexto internacional, formado a partir da retomada dos fluxos de capitais para a periferia em decorrência do incremento da concorrência intercapitalista entre os oligopólios norte-americanos, europeus e, um pouco mais tarde, japoneses após a reconstrução europeia, impactaria a forma de encaminhamento dos impasses do desenvolvimento ao redefinir a divisão internacional do trabalho. Como afirmou Oliveira (1984, p. 83):

Agora a industrialização das economias dependentes entrava na divisão internacional do trabalho do mundo capitalista como um a nova forma de expressão desse sistema, elevando-se do antigo patamar de produtores de matérias-primas versus produtores de manufaturados para produtores de manufaturados de consumo versus produtores de manufaturados de bens de produção.

Nesta mesma direção, Coutinho e Belluzzo (1984, p. 23), discutindo as disparidades do desenvolvimento na periferia, assinalaram:

Alguns poucos polos mais avançados podem ser considerados industrializados, outros, mais numerosas, encontram-se ainda percorrendo seu processo de industrialização. A grande maioria continua, entretanto, atada às formas pretéritas da divisão internacional do trabalho.

Esta nova configuração da economia mundial condicionou o projeto de Kubitschek, eleito com base em uma coligação entre o PSD

e o PTB, partidos que convergiam até então na defesa de um projeto de industrialização centrado no mercado interno e no capital nacional, apesar das inúmeras divergências entre ambos. Mais uma vez a UDN foi derrotada. O Plano de Metas de Juscelino, um bloco de investimentos complementares concentrados no tempo, buscava avançar de forma decisiva a industrialização, instalando ou completando a instalação dos setores de construção naval, material elétrico pesado, de máquinas, de refino e produção de petróleo e derivados, automobilístico e outros ramos do DIII, além de substantiva ampliação da infraestrutura de transporte, de produção de energia elétrica e da produção de bens intermediários. Além disso, propunha a construção de uma nova capital para o país (MELLO, 1982). Apesar do explícito objetivo de expandir a indústria de base e a infraestrutura, a instalação do DI não se completou, ao passo que o DIII foi praticamente constituído neste curto espaço de tempo. A implantação desse departamento encontrava respaldo no que diz respeito a seu mercado na demanda pré-existente represada por um longo período de controle das importações, como havia detectado a Comissão BNDE-CEPAL; na concentração da renda, que continuava a piorar com o aprofundamento do desenvolvimento, e na absorção de padrões de consumo dos países desenvolvidos. O resultado foi a manutenção dos desequilíbrios setoriais e regionais da economia, o que reafirmava, entre outros pontos, a dependência de bens de capital e de tecnologia importados. O desequilíbrio entre os departamentos continuaria a ser a causa fundamental da inflação e dos desequilíbrios nas contas externas. O programa de Juscelino ao abrir a economia brasileira para uma maior participação do capital estrangeiro adequava a economia brasileira as novas linhas da divisão internacional do trabalho. Este resultado, aparentemente não intencionalmente almejado, divergia dos objetivos do projeto varguista de um capitalismo mais autônomo e centrado no DI, embora este projeto também comungasse a necessidade de financiamento externo do desenvolvimento. Mas os desequilíbrios setoriais não ficaram tão evidentes naquele momento. Só na década de 1970 é que as defasagens entre os departamentos da economia se tornaram agudas (OLIVEIRA, 1984; SINGER, 1985).

O Plano de Metas também distava do projeto de varguistano tocante a relação com capital estrangeiro. Refletindo em parte uma conjun-

tura internacional caracterizada por baixos fluxos de capital, Vargas dava preferência para empréstimos de governo a governo como forma de financiar o desenvolvimento, o que garantiria o controle nacional dos projetos, embora tenha lutado para que uma empresa norte-americana instalasse a grande siderurgia e admitido o controle externo do empreendimento. O governo Kubitschek, expressado a nova composição e posições das classes dominantes, abrigava em seu interior tanto desenvolvimentistas nacionalistas quanto desenvolvimentistas defensores de uma ampla participação do capital estrangeiro na economia. Em uma situação de fraco desempenho do setor exportador, de queda nas relações de troca e de maior liquidez no mercado internacional, estes últimos ganharam terreno e o governo procurou, diante das enormes necessidades de importar bens de capital para garantir o salto qualitativo na estrutura econômica, enfrentar o problema do financiamento externo a partir de larga entrada de capital estrangeiro na forma de empréstimos e investimento direto, utilizando o arcabouço institucional já criado no período anterior. As empresas multinacionais que passaram a entrar em larga escala no Brasil acabariam em um curto espaço de tempo dominando os setores mais dinâmicos da economia, particularmente no DIII.

Entretanto, o Plano de Metas mantinha como linha mestra a expansão do mercado interno, que era fundamental para assegurar a aliança entre os dispares setores das classes dominantes e agora também dos oligopólios internacionais, pois estes dirigiam-se para o Brasil para ocupar esse espaço de acumulação de capital e não para criar plataformas de exportação e ao fazer isso articulavam-se com setores das classes dominantes. Estas não eram na sua maior parte contra a participação do capital estrangeiro na economia brasileira. Mesmo Roberto Simonsen, um nacionalista, defendia a ampla participação do capital estrangeiro no financiamento do desenvolvimento. Porém, observam-se várias críticas as condições bastante favoráveis a sua entrada, proporcionadas pela Instrução 113 da SUMOC, que criava condições desiguais de competição, à medida que propiciava ao capital externo importar bens de capitais para os setores considerados prioritários sem cobertura cambial. Amplos setores da burguesia brasileira queriam as mesmas condições oferecidas ao capital estrangeiro.

Seja como for, a perda de espaço do capital nacional gerou a animosidade das forças nacionalistas. Alguns setores da burguesia industrial também ficaram contrariados, embora a maioria das frações das classes dominantes, alinhadas em torno do projeto de crescimento do mercado interno e no plano político em torno do PSD, visse o caminho seguido por Juscelino como uma maneira plausível de enfrentar os impasses do desenvolvimento, que Vargas não conseguiu superar. Contudo, isso começou a fraturar a aliança entre o PSD e o PTB, partido que a partir da defesa de um capitalismo nacional autônomo, da ampliação dos direitos trabalhistas e da distribuição de renda “representava a opção política” de amplos setores da classe trabalhadora e das classes médias. Paralelamente, observa-se um aparentemente esvaziamento dos partidos políticos ao final da década de 1950, quando da formação de frentes partidárias, como a frente nacionalista. Apesar de crescer em número de deputados, o PTB parecia estar deixando de representar aquela opção e dividia-se em vários grupos (SKIDMORE, 1982; REZENDE, 1999).

Esta crise também deveu-se ao crescente descontentamento social, que estimulou o crescimento das forças de esquerda nas cidades e no campo, o que levou, por exemplo, ao aguçamento das lutas pela reforma agrária e a perda de terreno das lideranças trabalhistas para a esquerda, sobretudo para o PCB, no movimento sindical. O descontentamento social estava umbilicalmente relacionado as formas de financiar a acumulação que perduravam desde o período Vargas, embora o projeto de desenvolvimento tivesse adquirido novas conotações. A forma de financiar o déficit público por meio de emissão e do incremento do crédito, entre outros fatores, alimentava a inflação, segurando o aumento real dos salários, que não acompanhava o crescimento da produtividade em uma economia em franca expansão. O resultado era o agravamento da concentração da renda (OLIVEIRA, 1984; SINGER, 1985)⁸.

Neste contexto de esgarçamento da aliança entre o PTB e o PSD e de descontentamento popular, Jânio Quadros foi eleito presidente. Apesar da continuidade do crescimento, os desequilíbrios eram crescentes. A inflação era claramente ascendente e as contas externas se deterioravam

⁸ Entre 1955 e 1962, o salário real médio apresentou um crescimento de 12,3% e a produtividade de 72,8% (OLIVEIRA, 1984, p. 80). A participação dos salários no valor da transformação industrial, entre 1949 e 1959, caiu de 23,17% para 18,56% neste período (SOUZA, 2007, p. 34).

rapidamente. A dívida externa, particularmente devido aos vencimentos de curto prazo, exigia uma renegociação imediata. Em vista desses desequilíbrios, Quadros adotou uma política ortodoxa baseada no corte do crédito, do gasto público e da emissão de moeda, que desacelerou o crescimento. Buscou adotar um câmbio realista por meio da Instrução 204 da SUMOC, cujo objetivo era desvalorizar a moeda e unificar o câmbio, o que pressionou a inflação. Assinou um acordo de renegociação da dívida externa com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em julho de 1961. Esperava com essas medidas estabilizar a economia e consolidar o apoio dos conservadores liberais e do capital estrangeiro. Esta política indicava que o governo pretendia aprofundar a abertura da economia brasileira. Adotou, porém, uma política externa independente, que distava dos interesses e das concepções dessas forças políticas, o que somado a um certo afrouxamento do ajuste ortodoxo levou setores conservadores, sobretudo a UDN, a se afastarem do governo. O presidente parecia considerar necessária a ampliação de seus poderes para executar com sucesso as duras medidas de ajuste visando a estabilização da economia. A renúncia de Quadros, provavelmente na tentativa de ampliar seu poder, em uma conjuntura de acirramento das lutas sociais e de divergência entre as classes dominantes quanto ao enfrentamento dos graves problemas econômicos, acabou acirrando ainda mais as disputas em torno dos rumos da economia.

Goulart representava o projeto de desenvolvimento capitalista nacional autônomo e popular. Por isso, entre outras questões, os setores mais conservadores impuseram, com a anuência do PSD, o parlamentarismo como forma de tolher seus poderes. Goulart enfrentava uma situação difícil (FERREIRA, 2003). A economia que já vivia um processo de inflação ascendente e de agravamento do desequilíbrio das contas externas passou a desacelerar com a queda nas taxas de acumulação de capital depois do esgotamento do bloco de investimento representado pelo Plano de Metas (MELLO, 1982). Queda agravada pela redução da entrada de capitais em virtude tanto do menor ritmo de acumulação quanto da situação de crise política, que também desestimulava a inversão por parte dos capitais nacionais. A redução da entrada e o incremento das saídas de capital estrangeiro aprofundou a deterioração do balanço de pagamentos, sendo

importante fator na proposição e posterior aprovação da lei de controle das remessas de lucros, o que por sua vez contribuiu para o aguçamento da crise política⁹. Apesar da forte queda nos índices de crescimento e das oscilações frequentes da atividade, a economia não entraria propriamente em recessão, a crise era uma crise inflacionária e das contas externas e, sobretudo, uma crise política.

Nestas circunstâncias, Goulart enfrentava enormes dificuldades para implementar seu programa reformista. Não tinha uma ampla base de sustentação e nem maioria no Congresso e, portanto, necessitava compor com o PSD (FERREIRA, 2003). Isto indica, pelo menos em parte, as razões para a nomeação de Tancredo Neves para a chefia do primeiro gabinete. Na fase parlamentarista, as políticas econômicas, conforme defendiam os conservadores, visavam prioritariamente a estabilização da economia e a renegociação da dívida externa, o que significava a adoção de políticas econômicas ortodoxas e a aproximação em relação aos EUA. Entretanto, Goulart, ao mesmo tempo, não abandonou a plataforma de reformas, adotava medidas nacionalistas, como a nacionalização de empresas estrangeiras e a lei sobre as remessas de lucro. Não era fácil compatibilizar estabilização, crescimento e reformas. A resistência as medidas recessivas tanto por parte de amplos setores da burguesia quanto da classe trabalhadora, somada a falta de uma base sólida no Congresso, obrigaram o governo a afrouxar as tentativas de implementar políticas ortodoxas de estabilização, cujos resultados foram pífios (FONSECA, 2004).

O agravamento da situação econômica e a incapacidade dos gabinetes parlamentares em enfrentar a contento a crise política e a crise inflacionária, contribuiu, em um quadro de ascensão das mobilizações sociais, para Goulart sair vitorioso no plebiscito que restabeleceu o presidencialismo. Aparentemente, existia agora mais espaço para a adoção das reformas de base, aclamadas pelos movimentos sociais e pela esquerda, o que poderia co-

⁹ O fato do capital estrangeiro financiar, em parte, desenvolvimento voltado para o mercado interno gerava constante pressão sobre o balanço de pagamento e dependência em relação a um fluxo permanente de capital estrangeiro, pois o capital aqui aplicado pretendia retornar a circulação internacional valorizado, embora não gerasse as divisas necessárias para isso. Em um contexto de baixo dinamismo do setor exportador, de queda das relações de troca e de pauta rígida de importações a saída de capitais contribuía para aprofundar a situação de crise cambial. Entre 1961 e 1964, os investimentos externos de US\$ 108 milhões caíram para US\$ 28 milhões e os empréstimos de US\$ 529 milhões para US\$ 260 milhões. Enquanto as remessas de lucro foram de US\$ 15 milhões para US\$ 192 milhões (OLIVEIRA, 1984; SOUZA, 2007, p. 52).

locar o desenvolvimento capitalista em novo patamar e permitir o enfrentamento dos desequilíbrios conjunturais, que derivavam em última instância, em muitos casos, dos problemas estruturais. No entanto, o Plano Trienal, embora reafirmasse o compromisso e a necessidade das reformas de base, que seriam fundamentais para resolução a longo prazo dos próprios problemas conjunturais, propunha um ajuste ortodoxo, porém gradual, para conter os desequilíbrios de curto prazo, simultaneamente ao enfrentamento das questões de fundo. A queda acentuada da atividade econômica em 1963 deveu-se, em parte, a adoção dessa política recessiva, que foi abandonada devido as pressões de setores empresariais e da classe trabalhadora. Ao enfatizar a estabilização, mas sem abrir mão das reformas, Goulart, aparentemente, continuava buscando recompor a articulação entre PTB e PSD, que tinha sustentado o projeto desenvolvimentista nos anos 1950.

Entretanto, as condições que tinham permitido aquela composição não mais existiam. Os movimentos sociais do campo e das cidades passavam por um processo de radicalização. Crescia a importância da esquerda, em particular do PCB, e o PTB perdia terreno no movimento sindical. Os setores desenvolvimentistas das classes dominantes estavam rachados, cresceu entre eles, refletindo a segmentação e a diversificação de interesses da burguesia, a defesa de um projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, que se aproximava das propostas liberais. Além disso, e talvez mais importante, o receio da crescente mobilização popular levava as classes dominantes mais uma vez a se reunificarem contra o trabalhismo reformista, em um contexto de forte pressão norte-americana depois da revolução cubana. Parece que Goulart tardiamente percebeu que sua sustentação no governo e a execução de seu programa desenvolvimentista, nacionalista e reformista só seria possível com amplo apoio popular, o que o levou a radicalizar sua posição, na esperança de deter o golpe e pressionar o Congresso aprovar as reformas. A estabilização ficaria para depois. Os setores golpistas das forças armadas, com apoio da maior parte das classes dominantes, da grande imprensa, das classes médias e do governo norte-americano, ao se defrontarem com a possibilidade real, ou imaginária, de rápido fortalecimento do movimento reformista dentro da ordem democrática desferiram um golpe de Estado, que implantou a ditadura militar no Brasil. As questões relativas aos rumos da economia seriam encaminhadas a partir desses interesses vitoriosos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). *O desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1984. 2 v.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: 1930-1964: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA, 1988.

BOITO JR., A. *O golpe de 1954: a burguesia contra o populismo*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CANO, W. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: EDUNESP; Campinas: IE, UNICAMP, 2000.

CORSI, F. L. *Estado Novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: EDUNESP, 2000.

_____. As estratégias de desenvolvimento (1945-1960). In: PIRES, M. C. (Org.). *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 95-138.

COUTINHO, L. G.; BELLUZZO, L. G. M. Desenvolvimento do capitalismo avançado e a regionalização da economia mundial no pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. v. 1, p. 9-36.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. *Empresariado nacional e estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

FERREIRA, J. O governo Goulart e o golpe de 1964. In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Org.). *O Brasil republicano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 343-417.

FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Org.). *O Brasil republicano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FONSECA, P. C. D. *Vargas o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 587-622, jul./set. 2004.

GREMAUD, A. et al. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.

- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- LEOPOLDI, M. A. *Política e interesse*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- PIRES, M. C. (Org.). *Economia brasileira: da colônia ao governo Lula*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- REZENDE, C. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Contexto, 1999.
- SILVA, F. T.; NEGRO, L. Trabalhadores, sindicato e política (1945-1964). In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Org.). *O Brasil republicano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 47-96.
- SINGER, P. *A crise do “Milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SKIDMORE, T. *O Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- SOUZA, N. A. *Economia brasileira contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.