

Vargas e Goulart: o populismo em questão

Pedro Cezar Dutra Fonseca

*Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e
Tecnológico – CNPq
pedro.fonseca@ufrgs.br
<https://orcid.org/0000-0002-3814-9578>*

Ivan Colangelo Salomão

*Professor na Universidade Federal do Paraná – UFPR
ivansalomao@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5857-7505>*

Resumo

Este artigo tem por objeto a economia e as controvérsias sobre a política econômica do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954) e do governo João Goulart (1961-1964), bem como seus respectivos significados históricos. Apesar das diferenças conjunturais quando da posse de Goulart na Presidência da República, sabe-se que ela não diferia em grandes traços do contexto econômico em que Vargas reassumiu o governo, em 1951: inflação crescente e tendência de desaceleração das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), às quais se somaram, ao longo do mandato, ao agravamento da situação das contas externas, com déficit no balanço de pagamentos e dificuldades para atração de capitais externos. Guardadas as diferenças, ambos os governos tiveram desfechos trágicos, com consequências políticas e sociais negativas. Partindo das diferentes interpretações acerca da política econômica ao longo desses períodos, refuta-se, assim, a hipótese de que tanto Vargas quanto Goulart se enquadrem no conceito de populismo econômico consagrado pela literatura.

Palavras-chave populismo econômico; Getúlio Vargas; João Goulart.

Vargas and Goulart: populism at stake

Abstract

This article deals with the economics and controversies on the economic policy of the second Getúlio Vargas administration (1951-1954) and the João Goulart administration (1961-1964), as well as their respective historical meanings. Despite conjunctural differences when Goulart took office as President, it is known that it did not differ greatly from the economic context in which Vargas resumed his government in 1951: rising inflation and a slowing trend in GDP growth rates. Gross Domestic Product (GDP), which, along with the mandate, added to the worsening external accounts situation, with a balance of payments deficit and difficulties in attracting external capital. In spite of the differences, both governments had tragic outcomes, with negative political and social consequences. Based on the various interpretations of the economic policy throughout these periods, the hypothesis that both Vargas and Goulart fit into the concept of economic populism, established in the literature, is refuted.

Key words economic populism; Getúlio Vargas; João Goulart.

Vargas y Goulart: el populismo en cuestión

Resumen

Este artículo tiene como objeto la economía y las controversias acerca de la política económica del segundo gobierno de Getúlio Vargas (1951-1954) y del gobierno de João Goulart (1961-1964), así como sus respectivos significados históricos. A pesar de las diferencias coyunturales cuando Goulart asumió el cargo de Presidente, se sabe que Goulart no difería mucho del contexto económico en el que Vargas reanudó su gobierno en 1951: aumento de la inflación y una tendencia a la desaceleración de las tasas de crecimiento del PIB. Producto Interno Bruto (PIB), que, junto con el mandato, contribuyó al empeoramiento de la situación de las cuentas externas, con un déficit en la balanza de pagos y dificultades para atraer capital externo. A pesar de las diferencias, ambos gobiernos tuvieron resultados trágicos, con consecuencias políticas y sociales negativas. A partir de las diferentes interpretaciones sobre la política económica a lo largo de estos períodos, se refuta la hipótesis de que tanto Vargas como Goulart se ajustan al concepto de populismo económico consagrado por la literatura.

Palabras clave populismo económico; Getúlio Vargas; João Goulart.

Vargas et Goulart: le populisme en question

Résumé

Cet article traite de l'économie et des controverses sur la politique économique du deuxième gouvernement de Getúlio Vargas (1951-1954) et du gouvernement de João Goulart (1961-1964), ainsi que de leurs significations historiques respectives. Malgré les différences conjoncturelles lorsque Goulart a pris ses fonctions de président, on sait qu'il ne différait pas beaucoup du contexte économique dans lequel Vargas a repris son gouvernement en 1951: hausse de l'inflation et ralentissement de la croissance du PIB. Le produit intérieur brut (PIB), qui, avec le mandat, a aggravé la détérioration de la situation des comptes extérieurs, avec un déficit de la balance des paiements et des difficultés à attirer des capitaux extérieurs. Malgré les différences, les deux gouvernements ont eu des résultats tragiques, avec des conséquences politiques et sociales négatives. Sur la base des différentes interprétations de la politique économique au cours de ces périodes, l'hypothèse selon laquelle Vargas et Goulart s'inscrivent dans le concept de populisme économique, consacré par la littérature, est réfutée.

Mots-clés populisme économique; Getúlio Vargas; João Goulart.

Introdução

É usual na historiografia caracterizar os governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e de João Goulart (1961-1964) como típicos representantes do populismo no Brasil, associando-os a um fenômeno também observado em diversos países latino-americanos a partir da década de 1930. O significado, as motivações históricas e as diferentes manifestações do populismo constituem objeto de profunda controvérsia na literatura, dificultando uma conceituação consensual, embora haja traços comuns citados com frequência pelos analistas. Tradicionalmente, atenta-se a fenômenos de clara natureza política, como a existência de liderança carismática e a relação direta entre esta e os governados, dispensando instâncias intermediárias, o discurso distributivista, a adoção de medidas demagógicas e autoritárias, dentre outros.

Conquanto o contexto da posse de Goulart na Presidência da República fosse mais grave, vale lembrar que ele não difere muito da conjuntura em que Vargas reassumiu o governo, em 1951: inflação crescente e tendência de desaceleração das taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB), às quais se somaram, ao longo do mandato, ao agravamento da situação das contas externas, com déficit no balanço de pagamentos e dificuldades para atração de capitais externos. Do ponto de vista político, Santos (1986) ressalta a maior vulnerabilidade de João Goulart em comparação com os presidentes que o antecederam no pós-Guerra. De acordo com esse autor, o governo Goulart viveu uma crise de paralisia decisória, resultante de 3 condições do período: “a fragmentação política, a polarização ideológica e a instabilidade das coalizões” (Santos, 1986, p. 81).

Mesmo sob circunstâncias políticas diferentes, é importante mencionar que tanto Vargas quanto Goulart enfrentaram problemas para tomar posse, quando o clima de radicalização fez com que setores da oposição civil e militar propusessem o rompimento das normas constitucionais. Apesar das tentativas de ampliação da base de sustentação por parte dos governos, que em vários momentos lançaram mão de um discurso moderado e conciliatório, nos dois casos, as crises econômica e política se aprofundaram e a radicalização crescente desaguou em final trágico: o suicídio de Vargas, em 1954, e o golpe civil-militar contra Goulart, uma década depois.

O conturbado ambiente político desses governos contribuiu para que boa parte da literatura considerasse as políticas econômicas por eles executadas como “hesitantes”, “irracionais” e/ou “ambíguas”, adjetivos dos quais decorrem, mesmo involuntariamente, análises que sugerem tratar-se de medidas erráticas e desprovidas de lógica. Tais qualificações procuram robustecer sua caracterização como governos populistas.

Ao discordar de tal linha interpretativa, argumenta-se neste artigo que ambos os governos partiram de uma estratégia semelhante para executar suas políticas econômicas, qual seja, tentar convencer os agentes privados quanto à prioridade do combate à inflação,

com propostas de políticas austeras e voltadas à obtenção de equilíbrio das contas públicas, embora sem nunca deixar de mencionar o desenvolvimento econômico como fim último. À medida que o tempo avançava, não obstante, tal prioridade foi gradualmente afrouxada, sobretudo por pressões políticas. Estas ocorreram, em boa medida, por ambos os governos não abrirem mão de executar políticas de maior envergadura, de cunho nacionalista, em favor da industrialização e da redistribuição de renda, as aqui denominadas *políticas institucionais*. Vários autores, como se mostra adiante, entenderam tais dificuldades, assim como a convivência entre medidas de estabilização e de cunho desenvolvimentista, como contraditórias e frutos da hesitação ou incoerência de formulação, marcadas por oscilações que seriam próprias de governos “populistas”.

Este artigo tem por objetivo demonstrar que se pode detectar determinado padrão de regularidade na política econômica de ambos os governos em análise e que ele se afasta do que se convencionou denominar *populismo*. Assim, além desta breve introdução, o trabalho está dividido em outras 4 seções: a) apresentação dos conceitos de populismo político e econômico; b) análise do segundo governo Vargas; c) análise do governo Goulart; e d) considerações finais.

Populismo: conceitos e características

Embora o termo *populismo* esteja sujeito a múltiplas definições e seja empregado por diferentes autores para designar fenômenos históricos diversos, aqui se admite o corte teórico entre *populismo político* e *populismo econômico*, consagrado na literatura há pelo menos três décadas (Bresser-Pereira, 1991)¹. Em princípio, ambos têm em comum a carga sempre depreciativa associada a governos tidos como “demagógicos”, “irresponsáveis” ou “manipuladores” de conflitos; todavia, para fins analíticos, eles podem ser pensados e tipificados separadamente, já que são passíveis de ocorrer de modo não concomitante.

Se o objetivo e a hipótese deste artigo são de simples formulação, o maior desafio é de cunho metodológico: como testar se um governo se afina ou não com o populismo econômico? Qual caminho seguir para evitar tão simplesmente a sucessão de juízos de valor

¹ Bresser Pereira (1991, p. 8) menciona Juan Perón e Alan Garcia como casos em que ambos coincidem. Vargas seria exemplo de populismo político, mas não econômico. Salvador Allende seria um líder socialista e não populista, do ponto de vista político, mas sua política econômica constitui exemplo de populismo econômico. Este artigo tem por foco o populismo econômico, mas se pode adiantar que também do ponto de vista político há restrições para caracterizar o segundo governo Vargas como populista. O fato dele ter criado, ao final do Estado Novo, o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ajuda evidenciar sua busca de sustentação partidária e congressual, da qual lançou mão para obter governabilidade, inclusive em composição com setores conservadores (D’Araújo, 1982), nada lembrando o contato direto com os descamisados, o repúdio às composições políticas ou a aversão a instituições intermediárias. Nesse aspecto, parece haver diferenças marcantes em relação a Perón, este mais próximo daquilo tipificado na literatura como populismo político (Fonseca & Haines, 2012).

explícitos ou, o que não é muito diferente, o recurso contumaz da ortodoxia, de “julgar” a política econômica (se “coerente”, “consistente”, “populista” etc.) a partir do próprio modelo que se formula, caso em que a conclusão está embutida nas próprias premissas?

Assim, optou-se por partir da literatura consolidada e dela extrair o que se considera populismo econômico para, a partir de tais elementos, ter-se condições de selecionar e investigar algumas variáveis relevantes da política econômica do período histórico em pauta para testá-la empiricamente. Não se pretende questionar o conceito ou seu uso, tampouco contrapor as diversas acepções e nuances assumidas por ele, mas tão somente identificar o “núcleo duro” (*hard core*) desse programa de pesquisa como caminho para analisar a política econômica dos governos Vargas (1951-1954) e Goulart (1961-1964) e verificar a pertinência de sua utilização nos casos em voga.

Populismo político

As teses sobre o populismo na América Latina no século XX encontraram no Brasil campo fértil na intelectualidade, principalmente de matiz marxista, nas décadas de 1960 e 1970. Tratava-se, sobretudo, de uma interpretação sobre o interregno de 1946 a 1964 como uma continuidade do autoritarismo historicamente enraizado no país: negligenciavam-se a experiência democrática e os movimentos sociais do período sob o entendimento de que havia uma manipulação das “massas”, em especial urbanas, por parte de líderes em geral carismáticos que atendiam parte de suas demandas e contabilizavam seus resultados em benefício próprio, dificultando a ação dos sindicatos e dos partidos da “verdadeira” esquerda, concebida como porta-voz dos “reais” interesses da classe operária e vanguarda responsável por liderar a revolução social em direção ao socialismo. Vale notar que ora se considerava o proletariado sujeito da história e classe responsável pelo papel histórico da transformação, ora fraco, sem consciência política e manipulável por líderes populistas, o que legitimava a necessidade de uma vanguarda esclarecida.

O populismo político latino-americano como objeto de análise é o mais antigo, conhecido e estudado². No caso brasileiro, seu foco irradiador e construtor das análises mais robustas foram autores como Francisco Weffort, Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni. Aqui, não cabe repisar seus argumentos, bastante discutidos na literatura. Cardoso e Faletto (1977) ilustram essa abordagem com perfeição, facilmente associada ao Brasil e a outros países latino-americanos no pós-Segunda Guerra, ao vincular o fenômeno do populismo à transição de uma sociedade tradicional/agrária para outra, urbano/industrial, como elo que vincula as massas urbanas mobilizadas pela industrialização – ou expulsas

2 As reflexões teóricas mais instigantes sobre populismo se devem a Gino Germani, Torcuato di Tella e Ernesto Laclau. Sobre a origem da utilização do termo populismo no Brasil, ver os artigos de Ângela de Castro Gomes e Jorge Ferreira em Ferreira (2001). Para uma avaliação crítica do populismo político para caracterizar os governos de Vargas e Goulart, ver também Ferreira (1997, 2005) e Gomes (2005).

do setor agrário como consequência de suas transformações ou de sua deterioração – ao novo esquema de poder. Desse modo, converte-se na política de massas, que tratará de impulsionar a manutenção de um esquema de participação política relativamente limitado e baseado em uma frágil estrutura sindical, que não afetou as massas rurais nem o conjunto do setor popular urbano.

Nesse sentido, entende-se que a emergência do populismo político decorria de uma causa econômica: a industrialização e a urbanização. Os termos falam por si: “massas” (em oposição a classes sociais ou a cidadãos), “expulsas”, “deterioração”, “limitado”, “débil”... Registra-se, todavia, que mesmo nesses autores se encontra uma segunda definição, mais sofisticada, na qual populismo transcendia a simples manipulação³. Embora sempre em coexistência com a “falta de consciência” da classe operária, defendeu-se que tal manipulação não era absoluta nem livre de contradições, o que abria espaço a manifestações próprias dos trabalhadores e dos “estratos médios” da população urbana. Weffort (2003, p. 51), por exemplo, assevera que o populismo “foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares, mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações”, pelo que o domínio das classes dominantes se tornava “potencialmente ameaçado”. De todo modo, ao tipificar um governo ou governante como populista, o analista invariavelmente lhe atribui um caráter pejorativo, configurando uma categoria teórica imbuída de forte componente valorativo. Como bem sintetizou Ferreira (2001), populista é sempre “o outro”. Após 1964, defensores do novo governo passaram a utilizar o termo para designar seus antecessores, nele sintetizando uma série de “ismos” a que se opunham: nacionalismo, trabalhismo, sindicalismo, varguismo, socialismo...

Assim, o termo “populista” passou a ganhar espaço na mídia e é utilizado por atores de diferentes ideologias, moldando-se aos objetivos e atributos que cada qual pretendia enfatizar. É um fenômeno intrigante como essa adjetivação comoveu personagens de matizes ideológicos diferentes e antagônicos, cada um deles fazendo o uso que lhe aprazia. Todavia, algumas características que lhe são associadas perpassam todos eles, como a “manipulação das massas”, a demagogia e as promessas irrealizáveis que ignoravam restrições orçamentárias, sempre com o objetivo de perpetuação no poder. Portanto, os dois extremos do campo político lançaram mão do “imaginário do populismo” como modo de sintetizar as dificuldades e, no limite, a inviabilidade da democracia em países como o Brasil. Ajudavam a legitimar, assim, o rompimento da ordem constitucional – golpes ou revoluções. A contradição dos diferentes usuários do que se pode denominar “imaginário do populismo” fica, desse modo, evidente: o autoritarismo populista só poderia ser debelado por outro autoritarismo. Este tenderia a advogar para si o caráter de salvação nacional, já

3 O trabalho de Silva (2008) utiliza teoria dos jogos e também referenda a crítica ao caráter manipulatório e de passividade da classe trabalhadora.

que caberia a uma elite ou vanguarda esclarecida evitar os males que as massas, com sua ignorância, não conseguiam enxergar.

O populismo, todavia, não se restringiria a mero fenômeno circunscrito à manipulação política, uma vez que exigiria, para se materializar, medidas de política econômica. Estas são abordadas a seguir.

Populismo econômico

Os modelos sobre populismo econômico geralmente se baseiam em construções teóricas que caracterizam um padrão de política econômica expressa por meio de ciclos. No caso, a política econômica prevista pelos modelos se restringe aos instrumentos macroeconômicos de estabilização, também conhecidos como políticas-meio, quais sejam, políticas monetárias, cambiais e fiscais. Essa constatação se mostra importante, pois o termo *política econômica*, em sentido *lato*, abrange todas as decisões governamentais que dizem respeito à economia, como as políticas-fins, voltadas a áreas específicas (como política industrial, agrária, tecnológica) ou as políticas institucionais, de maior alcance e envergadura, como as mudanças de leis e códigos e a criação de órgãos ou “regras do jogo”.

Embora enfatizem instrumentos diferentes, os autores convergem ao afirmar que o fenômeno se associa a um padrão de comportamento cuja marca é crescer aceleradamente, mesmo em situações adversas, ignorando ou subestimando políticas de estabilização. Ao assumirem diante de uma conjuntura de crise, os governos populistas delegam a seus antecessores a responsabilidade por recessão e desemprego, não reconhecem a necessidade de medidas de contenção e propõem uma “virada” drástica da política econômica, apresentando, como alternativa, maior crescimento.

Analisando a experiência argentina⁴, Canitrot ([1975] 1991), embora não chegue à identificação de um ciclo, enfatiza a política salarial como instrumento por excelência dos governos populistas: seus líderes encontram campo fértil em períodos recessivos e prometem crescimento, distribuição de renda e empregos. Após eleitos, optam por aumentos generosos de salários como forma de viabilizar seu programa, o que se transforma em seu gargalo com a aceleração da inflação. Já em O’Donnell ([1977] 1991) aparece embrionariamente a noção de ciclos, ao elaborar um modelo de economia dual, com um setor exportador com relativa autonomia ao lado de outro, voltado para dentro, com produção de bens-salário ou não comercializáveis. Embora não utilize o vocábulo populismo, o autor mostra como o equilíbrio instável advindo da dualidade resulta em alianças políticas temporárias, de difícil sustentação a longo prazo, as quais alternadamente priorizam um setor e outro, ocasionando um movimento “pendular” (O’Donnell, 1991, p.

4 Para um estudo mais recente que analisa em profundidade a política econômica de Perón, ver Ferrari (2008).

61). Sachs (1991) elabora uma versão semelhante à de O'Donnell (1991), com dois setores, um exportador de bens primários e outro produtor de bens não comercializáveis, com trabalho intensivo e dependente de insumos importados; a taxa de câmbio é a variável por excelência para arbitrar ganhos e perdas entre os setores. Díaz-Alejandro (1991) mostra, a partir de planos frustrados de estabilização, que estes evidenciam um padrão repetitivo de sequência de fases, o qual sempre começa com a opção pelo crescimento e a rejeição a políticas restritivas de combate à inflação.

Dornbusch e Edwards (1991) são os responsáveis por uma das mais consagradas definições de populismo econômico. Esses autores assinalam que, em geral, os programas populistas partem de uma situação de economia estagnada ou em depressão, a qual cria condições para programas fortemente expansionistas; a “retomada com distribuição” é a palavra de ordem. Seguem-se 4 fases: a) aumentos salariais e políticas de aquecimento da demanda, atendida por importações; b) pontos de estrangulamento aparecem de modo gradual e o governo rejeita medidas estabilizadoras, optando por controle cambial ou protecionismo; c) a crise se aprofunda, há fugas de capitais, desmonetização, cai a arrecadação e o déficit público se deteriora – com a inflação ascendente, os salários reais caem e a situação política se instabiliza; d) abre-se espaço para a adoção de políticas de cunho ortodoxo (Dornbusch & Edwards, 1991).

Dentre os autores brasileiros, Bresser-Pereira (1991) proporcionou importante contribuição para aumentar a compreensão do fenômeno em sua faceta econômica. Alarga-se a formulação em pelo menos 3 aspectos: a) mostrando diferentes possibilidades para o começo do ciclo, apontando a diversificada gama de experiências; b) distinguindo o populismo econômico “de esquerda”, assentado no “distributivismo ingênuo via salários e com a recusa de ajustamento”, daquele “de direita”, cuja preferência recai sobre o gasto público e o clientelismo (Bresser-Pereira, 1991, p. 111); e c) considerando a política econômica de outros países latino-americanos, dá-se ênfase à experiência brasileira, aspecto particularmente importante para o objetivo deste artigo. Assim:

1. A primeira fase se caracteriza por forte crescimento e inflação baixa e pode ser desencadeada por várias alternativas, não excludentes, a partir de um conjunto de medidas como:

- Valorização cambial, com crescimento decorrente das importações, dos salários e do consumo doméstico;
 - Aumentos salariais, seja no setor público ou no setor privado;
 - Elevação das despesas e do déficit público;
 - Taxa de juros artificialmente baixa; e
 - Represamento de preços e tarifas públicas.
- Ao configurar o ciclo, uma combinação dessas medidas inicialmente induz o crescimento dos salários e das demanda de consumo e de investimento.

-
2. Após o “paraíso momentâneo”, agrava-se a crise do balanço de pagamentos e o descontrole do déficit público leva a uma crise fiscal; e
 3. A desvalorização cambial se torna inevitável, a inflação dispara e a crise econômica e política se aprofunda, finalizando com “mudanças dos ministros responsáveis, senão por um golpe de Estado” (Bresser-Pereira, 1991, p. 111).

Fonseca (2011), por sua vez, aponta que, apesar das diferenças de nuances, os modelos apresentados convergem ao assinalar medidas cuja repetição entre os diferentes autores sugere que elas fazem parte do “núcleo duro” (*hard core*) do populismo econômico: a) política salarial frouxa, com ganhos superiores à produtividade (o chamado “populismo salarial”); b) aumento de gastos públicos não coberto por impostos (“populismo fiscal”); e c) apreciação do câmbio (“populismo cambial”). Para o autor, é notável que todos os analistas registrem como fase inicial de seus modelos medidas de forte caráter expansionista associadas à rejeição a políticas de estabilização. Nesse sentido, conclui-se que é nessa primeira fase que o populismo econômico se revela: o governo, convicto de que pode superar a crise com medidas pró-crescimento acelerado e de distribuição de renda, exime-se de adotar políticas restritivas.

Em suma, observa-se um consenso entre os principais autores quanto ao entendimento de que populismo econômico é, sobretudo, um padrão de comportamento. Culturalmente arraigada, a incapacidade dos formuladores de política econômica enfrentarem o desafio da estabilização se manifestaria no ciclo descrito, o qual teria a América Latina como seu palco por excelência.

O segundo governo Vargas (1951-1954)

As interpretações sobre o segundo governo Vargas (doravante SGV) são fruto de intensa controvérsia, desde aquelas que o consideram populista ou esquerdista até as que salientam seus traços conservadores. A seguir, sintetizamos as principais correntes do debate, mas com enfoque na condução da política econômica. Elas podem ser enumeradas como defensoras, respectivamente, de: a) populismo econômico; b) “virada nacionalista”, ou seja, o governo teria começado conservador e ortodoxo e, em meados de 1952, teria optado por uma mudança brusca – a “virada” (tal corrente também associa a política econômica a dubiedade e inconsistência); e c) ortodoxia, interpretando tal perfil da política econômica com o caráter mais geral do conservadorismo do governo. Cabe assinar que as 3 interpretações têm algo em comum, pois assumem como pressuposto teórico a incompatibilidade entre medidas de austeridade, como equilíbrio fiscal e monetário, com desenvolvimentismo⁵.

⁵ A polaridade entre desenvolvimentismo e ortodoxia tem como esteio teórico a curva de Philips de curto prazo negativamente inclinada, a qual impõe a opção entre crescimento e combate à inflação. A nosso ver, tanto as teses que

Aqui, nossa hipótese se firma em sentido oposto:

- Como se mostra adiante, não há incompatibilidade nem lógica (ou teórica) nem histórica (ou fática) entre ambas;
- A experiência empírica dá forte guarida à observação de que, não raramente, governos tidos como afinados com o desenvolvimentismo, como os de Vargas e Goulart, também lançaram mão de políticas de estabilização (o que não significa que estas sejam iguais às apregoadas pela ortodoxia);
- Tal hipótese serve de corolário a outra, pois proporciona uma base de sustentação para evidenciar que a política econômica de tais governos foge daquilo modelado pelos teóricos do populismo econômico.

A seguir, contestamos tais interpretações e defendemos que, se é necessário um enquadramento, o mais adequado para a ação governamental do período seria associá-la ao que parte da literatura denomina desenvolvimentismo ou, mais precisamente, a um subtipo dele: o *nacional-desenvolvimentismo*⁶.

Diante da polissemia e dos múltiplos usos da terminologia, convém esclarecer desde já o que se entende por desenvolvimentismo. Este é associado a um projeto nacional cuja execução se dá por meio de política econômica “formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista” (Fonseca, 2015, p. 8).

A execução de tal política econômica, como ocorreu no SGV, pode defrontar-se com dificuldades conjunturais, como inflação crescente, desequilíbrio fiscal e déficit no balanço de pagamentos. Em tais contextos, essas dificuldades podem simplesmente inviabilizar o crescimento e a melhoria de indicadores sociais – ou seja, a execução das

associam o SGV ao populismo quanto à ortodoxia, bem como a da “virada”, assumem tal pressuposto teórico. Cabe assinalar, ainda, que mesmo que este seja válido, não se segue que quaisquer delas tenham sustentação empírica ao se analisar o SGV.

6 Tradicionalmente, a literatura sociológica, por certo pelo peso da escola da Universidade de São Paulo (USP), considera dois subtipos ou um estilo de desenvolvimento: o “nacional-desenvolvimentismo” e o “dependente-associado”. Ambos têm em comum a industrialização como estratégia para o desenvolvimento e defenderam a substituição de importações. A diferença é que o primeiro contava mais com o Estado para a condução do processo, por meio de empresas estatais e financiamento público, enquanto o segundo era mais receptivo ao capital estrangeiro e à captação de poupança externa. A tipificação teórica supunha a falta de “fôlego” do capital privado nacional para alavancar o desenvolvimento, por isso o recurso ao Estado e ao capital estrangeiro. Deve-se ter em mente que as categorias lembram tipos de ideias, pois, na prática, não se excluem, o que torna a diferenciação uma questão de grau. No caso do Brasil, os governos Vargas e Goulart seriam exemplos mais próximos do nacional-desenvolvimentismo, enquanto Juscelino Kubitschek e os governos militares após 1964 exemplificariam o subtipo “dependente-associado”. Outro atributo usado para a diferenciação é que o nacional-desenvolvimentismo incorporava maior distribuição de renda e os trabalhadores urbanos no pacto político, enquanto o “dependente-associado”, liderado pelos investimentos das empresas multinacionais de bens de consumo duráveis, coexistia com a concentração de renda.

políticas desenvolvimentistas – e, por isso, não podem ser ignoradas pelos gestores da política econômica (*policymakers*). Destarte, a metodologia adequada aponta para ir além do acompanhamento das políticas instrumentais ou de estabilização – fundamentalmente as monetárias, cambiais e fiscais –, e incorporar à análise as políticas-fins e institucionais, como a industrial, a agrária e a tecnológica, assim como a criação de leis, códigos, órgãos no aparelho do Estado, empresas estatais e de financiamento à produção. Só com a adição dessas políticas-fins e institucionais se pode detectar a *intencionalidade* dos governantes, sem a qual não se pode sustentar a existência ou não de um *projeto desenvolvimentista*. Observa-se que nem as variáveis que captam o desempenho da economia *ex post* – como PIB, nível de emprego, inflação e taxa de câmbio real – são bons indicadores para evidenciar o projeto, pois este, apesar de existir, pode não ter condições de ser implantado e/ou sofrer perturbações de variáveis exógenas, como uma conjuntura externa adversa ou motivações de ordem política. O risco seria, então, de um falso negativo. As variáveis macroeconômicas, mais do que a primeira, pesaram para o desempenho quantitativo aquém no esperado do SGV e, principalmente, no governo Goulart.

A herança do governo Dutra e a política de estabilização: a negação do populismo econômico

O contexto favorável de que Vargas se valeu para implementar mudanças de vulto em seu primeiro governo – em especial a partir do Estado Novo (1937) – não persistiu ao longo de seu segundo mandato. No início de 1951, a conjuntura econômica, ainda que não desastrosa, emitia sinais de que o otimismo do imediato pós-Guerra fora superado.

O balanço de pagamentos respondia por significativa parte das dificuldades da economia brasileira desde o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A arquitetura financeira concertada no acordo de Bretton Woods (1944) impusera um primeiro embaraço, ao fixar as taxas de câmbio dos países capitalistas à nova moeda de transação internacional, o dólar norte-americano. Para o Brasil, estabeleceu-se a taxa de 18,50 cruzeiros por dólar, cotação próxima à observada no período anterior à guerra, em uma valorização real que impactava direta e negativamente a balança comercial.

Ademais, o país arcou com o ônus da chamada “ilusão de divisas”, uma vez que se havia acumulado quantidade significativa de divisas estrangeiras durante o conflito mundial, concentradas, porém, em moedas não conversíveis, ou seja, não aceitas por outros países que não seu emissor. A leitura equivocada da situação das reservas internacionais permitiu que a gravidade da circunstância permanecesse oculta ao longo dos primeiros meses do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Talvez por não ter consciência da magnitude do problema, o Ministério da Fazenda adotou uma política de liberalização no mercado cambial, a qual contribuiu para agravar ainda mais o quadro das contas externas. Tão logo os óbices impostos pela penúria cambial se fizeram notar, em meados de 1947, o governo

adotou uma postura ativa e passou a intervir no mercado de câmbio por meio da Instrução n. 25 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Por esta, determinou-se que 30% das moedas operadas pelas instituições financeiras autorizadas deveriam ser vendidas ao Banco do Brasil segundo a taxa oficial.

A relevância de tal medida não se afere pelas consequências no mercado cambial propriamente ditas, mas pelo simbolismo a elas subjacente:

- Inaugurava-se um novo padrão na condução da política cambial no país, a qual seria, a partir de então, administrada politicamente.

Procurando intervir no mercado de câmbio, o governo se incumbiu da responsabilidade de balizar o fim que se daria aos limitados recursos disponíveis, estabelecendo critérios que privilegiassem a importação de produtos tidos como essenciais para o processo de industrialização⁷.

Nesse contexto, o governo Dutra lançou mão, em fevereiro de 1948, de sua medida mais ousada no campo cambial ao estabelecer o denominado “contingenciamento de importações”: mantinha o câmbio fixo, passando a administrar a escassez de dólares ao condicionar as importações à obtenção de “licenças prévias”, as quais, por sua vez, seriam concedidas pelo governo de acordo com aqueles critérios de essencialidade. Estes eram definidos levando em conta a importância para o processo produtivo, particularmente o industrial, daí seu caráter de compromisso com o processo de substituição de importações.

Ao final da década de 1940, além da carestia de moedas conversíveis, o recrudescimento inflacionário (aumento geral dos preços) representava outro desequilíbrio macroeconômico a ser herdado por Getúlio. De acordo com o Índice de Preços ao Consumidor do Rio de Janeiro (IPC-RJ), a inflação subira de 3,4% em 1948 para 9,4% em 1950 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2003). A impossibilidade de debelar a inflação por meio das medidas de austeridade adotadas anteriormente – como o represamento do salário mínimo no nível de 1943 –, aliadas à fixação da taxa de câmbio em níveis valorizados, demonstrava a gravidade da situação. Por fim, e talvez com o propósito de reforçar o combate à escalada dos preços, o governo relaxou o sistema de concessão das licenças de importação, o que repercutiu negativamente no já combalido balanço de pagamentos.

Nesse cenário, Vargas assumiu a Presidência da República com dificuldades não apenas para implementar as promessas de crescimento acelerado feitas na campanha eleitoral, mas também para enfrentar as adversidades de curto prazo. Em que pese à

⁷ A despeito do suposto consenso acerca do interregno liberal que teria representado o governo Dutra (1946-1951) na área econômica, trabalhos mais recentes, como Saretta (2000) e Bastos (2004), vêm demonstrando a ambivalência da política econômica observada no período. Ayres e Fonseca (2017), por exemplo, trazem à tona uma série de indícios de que Eurico Gaspar Dutra teria lançado as bases do “desenvolvimentismo associado”, posteriormente aprofundado por Juscelino Kubitschek, contribuindo para o amadurecimento de um novo modelo de desenvolvimento e de industrialização substitutiva de importações. Assim, a política econômica de Dutra não seria propriamente liberal, mas inauguraria um estilo de desenvolvimento diferente do “nacional-desenvolvimentismo” do Estado Novo varguista.

adoção de uma política com de viés ortodoxo em seu início, reconstituem-se a seguir algumas medidas executadas durante todo o seu governo que permitem descortinar sua natureza desenvolvimentista.

Logo após tomar posse, em janeiro de 1951, Vargas e sua equipe econômica constataram que os impasses conjunturais dificultariam o cumprimento do programa de industrialização defendido nas eleições. A rigor, o governo se deparava com o clássico dilema entre *incentivar o crescimento* ou *estabilizar a economia*. Crescer acarretaria aumento das importações de insumos e de bens de capital, dos dispêndios públicos e do consumo doméstico, os quais, por sua vez, reforçariam os problemas das contas externas e da inflação. Ademais, a duração desse espasmo expansionista, sabia-se, seria limitada. A inflação corroeria os salários, os investimentos privados e as finanças públicas, variáveis fundamentais para o crescimento econômico dinamicamente sustentado. Por fim, a necessidade de importar bens de capital e insumos para fazer avançar a industrialização esbarraria no estrangulamento externo, ao mesmo tempo que o reforçaria no momento subsequente, conforme o modelo cepalino consagrado por autores como Prebisch (1961) e Tavares (1972).

A solução encontrada pelo governo foi conter temporariamente a atividade econômica, estratégia coerente com o diagnóstico de que se tratava de uma dificuldade de curto prazo. A recuperação do preço do café, desde meados de 1949, e a expectativa de uma relação mais amistosa por parte do presidente norte-americano Harry Truman autorizavam o otimismo moderado. Além disso, a instalação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), em julho de 1951, trouxe certo clima de otimismo. A esta se incumbiu a elaboração de estudos sobre a economia brasileira, os quais contemplariam um conjunto de projetos de desenvolvimento, parte dos quais, ao valor de US\$ 300 milhões, seriam financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pelo Export-Import Bank of the United States (EXIMBANK). A solução de enfrentar os desequilíbrios macroeconômicos ficou consagrada na expressão do Ministro da Fazenda Horácio Lafer (1951-1953), o qual, ao que consta aconselhado por Oswaldo Aranha, defendeu a adoção da chamada “fórmula Campos Sales-Rodrigues Alves”. Em observância ao que fora executado por esses dois governantes durante a República Velha, em uma primeira etapa seria priorizada a estabilidade, centrando os esforços no ajuste fiscal e no combate à inflação e no desequilíbrio do balanço de pagamentos. Uma vez saneados estes, o governo teria condições de estimular a expansão da demanda agregada e, em última análise, o desenvolvimento econômico sustentado. A “fórmula”, ao que consta, não se tratou de mera retórica, embora as medidas de estabilização não tenham significado o abandono do projeto desenvolvimentista. Isso fica evidente quando, concomitante às medidas de Lafer, Vargas criou uma nova instituição diretamente ligada à Presidência da República: a Assessoria Econômica. Esta deveria pensar o longo prazo e elaborar projetos de desenvolvimento para

o país, mormente voltados à industrialização e à infraestrutura. Nela constavam nomes comprometidos com tal propósito, como Rômulo de Almeida (ex-assessor de entidades industriais, a quem coube a chefia), Ignacio Rangel, Jesus Soares Pereira, João Neiva de Figueiredo, Cleanto de Paiva Leite e Tomás Pompeu Acioli Borges⁸.

É com base nesse tipo de evidência que se deve analisar a política econômica do SGV, com recurso a uma racionalidade que extrapola uma lógica puramente instrumental. A mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura do ano legislativo de 1951, por exemplo, traz uma série de menções ao projeto maior de desenvolvimento econômico com justiça social. As contingências de curto prazo, entretanto, recomendavam cautela, obrigando o governo a adotar “medidas rigorosas de compressão de despesas” e a aumentar sua arrecadação. Vários outros pronunciamentos presidenciais de 1951 seguem a mesma linha (Fonseca, 1989).

A eficácia da opção pela estabilidade pode ser aferida pelos resultados alcançados ao final do primeiro ano de governo. Se comparados ao ano anterior, os investimentos públicos registraram queda de 3% e a participação do governo na formação bruta de capital fixo, de 8%. O superávit fiscal foi atingido tanto pelo aumento da arrecadação tributária da União (de Cr\$ 19,37 bilhões para Cr\$ 23,17 bilhões) quanto pela diminuição das despesas (de Cr\$ 23,67 bilhões para Cr\$ 20,78 bilhões). A inflação teve sua trajetória ascendente interrompida e estabilizou-se ao redor de 12% ao ano (IBGE, 2003). Como consequência, o crescimento do PIB em 1951 foi de 4,9%, um decréscimo significativo em comparação ao observado no triênio imediatamente anterior (9,7%, 7,7% e 6,8%).

Tal preferência pela estabilização aparece com mais nitidez até os primeiros meses de 1952, quando o Banco do Brasil – cujo presidente, Ricardo Jafet, alinhava-se à ala mais desenvolvimentista da equipe econômica e mostrava restrições à contenção à lá “Campos Sales”, de Lafer – passou a expandir o crédito a empresas e pessoas físicas. Além disso, a ampliação das dívidas dos estados, municípios e do Distrito Federal demonstrava que o rigor fiscal da União estava sendo paulatinamente afrouxado.

Assim, observa-se que o início do SGV foi marcado, de fato, pela adoção de medidas estabilizadoras. Essa constatação, por sua vez, invalida a tese do populismo econômico, uma vez que, de acordo os modelos anteriormente apresentados, a primeira fase de governos populistas configuraria um ciclo em que, de modo obrigatório, seriam empregadas medidas abertamente pró-crescimento e redistributivas, sem qualquer preocupação com a estabilidade. Ao contrário da demagogia e do crescer desconhecendo restrições econômicas, o SGV fornece evidência empírica robusta em sentido oposto.

8 Sobre a Assessoria Econômica, ver Lima (2013).

A “virada” e o desenvolvimentismo

Uma vez alcançada uma parte dos objetivos da fase “Campos Sales”, e sob o impulso de pressões políticas, o governo passou a abrandar, a partir do segundo semestre de 1952, o rigor da política econômica, especialmente a política monetária. Com a expansão do crédito e a liberalização das importações no setor de bens de capital, o investimento respondeu e registrou um crescimento robusto naquele ano. Como resultado, após um quadriênio de taxas decrescentes (1948-1951), o PIB se expandiu (7,3%) e a balança comercial registrou um déficit de US\$ 286 milhões, o maior desde a Grande Depressão.

Uma das principais medidas que ilustram a mudança paulatina da política econômica nessa fase foi a aprovação, em janeiro de 1953, da Lei do Mercado Livre (Lei n. 1.807/1953). Com o objetivo de atrair capital estrangeiro via liberdade cambial e afrouxamento dos critérios para reinvestimentos, a alteração da política de câmbio se mostrava simpática ao capital estrangeiro. Por outro lado, demonstrava o compromisso do governo com a industrialização, uma vez que se mantinha tanto a segmentação das importações por faixas de acordo com a essencialidade dos bens (em conformidade com a substituição de importações) quanto das exportações em categorias conforme o peso do produto em pauta, de modo a incentivar sua diversificação. Estabelecia-se, na prática, um sistema de taxas múltiplas de câmbio que buscava compatibilizar o crescimento econômico de longo prazo com os limites impostos pelo balanço de pagamentos. No contexto de crise cambial, pretendia-se administrar perdas e ganhos segundo um critério político e pró-desenvolvimento.

A posição gradualista do governo na abordagem do conflito entre estabilidade e crescimento contraria a tese, enfaticamente defendida por Skidmore (1976), de que teria havido uma virada brusca de uma para outra. Não obstante Skidmore (1976) também tangencie a noção de populismo, pois, no centro de sua argumentação repousa o juízo de que, no início, Vargas estaria disposto a adotar políticas de austeridade para enfrentar a conjuntura adversa, mas, para tanto, o governo teria de abdicar de suas principais prioridades de longo prazo: a industrialização e, em última análise, o desenvolvimento. Assim, até meados de 1952 o governo teria adotado uma política de estabilização, contudo, não foi capaz de sustentá-la. Com a exacerbação dos conflitos políticos e diante da ameaça de comprometer seu programa desenvolvimentista, Vargas teria optado por uma mudança brusca: a “virada” nacionalista.

Vale registrar que não apenas o gradualismo e a convivência entre os propósitos de estabilização e de desenvolvimento dos anos iniciais do governo prejudicam a tese da “virada”. Mesmo no segundo semestre de 1953 – quando já se deveria, para Skidmore (1976), estar na “fase nacionalista” – com a criação de empreendimentos de vulto, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Petrobras –, o governo

não abandonara de vez a preocupação com as contas públicas. Como a Lei do Mercado Livre não alcançou o resultado que dela se esperava e pressionado pela crise econômica, de um lado, e pelo acirramento da crise política entre sindicatos (à esquerda) e a União Democrática Nacional (à direita), de outro, Vargas promoveu, em junho de 1953, uma reforma ministerial na qual empossou João Goulart no Ministério do Trabalho e Oswaldo Aranha no Ministério da Fazenda. Diante do impasse externo e da ameaça do crescimento da inflação, a nova equipe econômica lançou, em outubro do mesmo ano, sua mais importante medida: a Instrução n. 70 da SUMOC, que visava à estabilidade no balanço de pagamentos concomitantemente ao equilíbrio fiscal. Ademais, desvalorizava o cruzeiro perante o dólar, medida que, se avessa ao modelo de populismo econômico, coadunava-se perfeitamente com os desígnios desenvolvimentistas do governo.

A Instrução n. 70 da SUMOC mantinha, formalmente, o câmbio fixo, mas na prática ela institucionalizou o sistema de taxas múltiplas de câmbio: 2 categorias para as exportações (café e demais produtos) e 5 para as importações, de acordo com sua essencialidade para o processo de substituição de importações (PSI). De modo geral, seriam subsidiadas as importações quanto mais indispensáveis fossem para o PSI, de modo que, quanto mais “essenciais”, menor o ágio a ser pago no leilão acima da taxa oficial. Para as exportações, pagava-se um bônus sobre a taxa de câmbio oficial, tornando as taxas mais atraentes para o exportador do que as praticadas no mercado livre. A diferença do que era arrecadado com os ágios e do que era pago de bônus formava a conta “Ágios e Bonificações”, cujo saldo representou uma fonte fundamental de recursos para o governo federal, com a qual este financiou a compra dos estoques de café, além de ter contribuído, no governo Juscelino Kubitschek (JK), para as obras do Plano de Metas e a construção de Brasília.

No curto prazo, os resultados foram positivos, uma vez que o governo logrou atenuar os efeitos mais prementes da crise cambial. A balança comercial encerrou o ano de 1953 com resultado positivo, contribuindo para que o balanço de pagamentos registrasse um pequeno superávit, invertendo a tendência do ano anterior. A inflação, entretanto, acelerava-se e atingia cerca de 20% ao final de 1953. Paralelamente, as despesas da União e o crédito concedido pelo Banco do Brasil ao Tesouro Nacional também aumentavam, evidenciando o caráter expansionista das políticas fiscal e monetária no período. Caso os resultados dessa estratégia se provassem onerosos à estabilidade e, conseqüentemente, ao crescimento sustentado, o ministro Oswaldo Aranha demonstrava estar disposto a voltar à fase “Campos Sales” empregada no início do governo. Ao que tudo indica, no entanto, o governo não mais dispunha de apoio político para isso e o presidente tampouco se mostrava inclinado a cancelar nova mudança de rota. Não nessa direção, ao menos.

A dificuldade de atenuar o avanço dos preços e do déficit externo reforçara a opção pela radicalização da política econômica nos últimos meses do governo. Assistia-se, concomitantemente, a um agravamento da conjuntura internacional. À sucessão

presidencial nos Estados Unidos da América (EUA) – do democrata Harry Truman pelo republicano Dwight Eisenhower – seguiu-se a suspensão do financiamento acenado quando da instalação da CMBEU, em 1951. Além disso, a retração do comércio internacional devido aos desdobramentos da Guerra da Coreia e uma crise na indústria do algodão (segundo item da pauta de exportações brasileira) acentuavam as adversidades.

Por outro lado, a campanha de criação da Petrobras acirrava os ânimos internamente. A relação ambígua que Vargas manteve com os governos norte-americanos durante seu segundo mandato também foi permeada pelas imperiosidades desse momento de radicalização. Se as agruras das contas externas sugeriam a sucumbência diante das pressões norte-americanas, por outro lado, a índole nacionalista de seu governo não só bancou a campanha “O Petróleo é nosso!”, mas viabilizou a criação de uma empresa eminentemente brasileira, estatal e monopolista. Além disso, negou-se a enviar tropas para a Coreia, alterando a política de aproximação com os EUA que tivera lugar durante a Segunda Guerra.

O nacionalismo de Vargas também se manifestou por meio de seu posicionamento contrário à proposta norte-americana de fechamento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Descontente com os rumos que o órgão tomara após o manifesto de Raúl Prebisch em Havana, em 1949, o governo Truman passou a defender, por meios diplomáticos, a descontinuidade das atividades da CEPAL. Em reunião realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no Rio de Janeiro, em 1952, a comitiva dos EUA apresentou oficialmente o plano para o encerramento da agência. De acordo com Dosman (2011, p. 299), a resistência oferecida pelo governo brasileiro foi fundamental para rechaçar a ideia, tendo sido o voto do país-sede do encontro um dos principais motivos para que os EUA abdicassem do intento. Tais medidas tomadas pelo governo, como outras arroladas a seguir, chocam-se frontalmente com a interpretação mencionada, segundo a qual Vargas adotara, do início ao fim de seu governo, uma política econômica ortodoxa e conservadora, como sustentam Lessa e Fiori (1984) e Vianna (1989). Tais autores, indo além, não só negam a tese da “virada” e a coexistência de políticas, mas afirmam desconhecer a implementação de qualquer projeto deliberado de industrialização, questionando inclusive a tese do populismo, pois o governo seria simplesmente conservador, nada tendo de nacionalista, pró-indústria ou favorável aos trabalhadores. Tal posição, no limite, não consegue explicar o desfecho do SGV e o radicalismo da União Democrática Nacional (UDN) contra seu governo, o qual se manifestara já no processo eleitoral e no anúncio do resultado das eleições, ao reclamar judicialmente um segundo turno, sob o pretexto de que a vitória de Vargas, com 48,7%, dos votos não atingira a maioria absoluta; a perseguição perene e implacável permaneceu até o fim de sua vida. A aversão da oposição ao *trabalhismo* varguista, que vinha desde a legislação social do Estado Novo e a criação das primeiras estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), e que Vargas propunha ampliar

em 1954, bem como seu respaldo entre a classe trabalhadora, como já antecipara a adesão à campanha do “queremismo” (convocação de uma Assembleia Constituinte sem afastar o presidente do poder), fornecem evidências opostas à tese do conservadorismo.

A crise política se aprofundou com a campanha da Petrobras e a eclosão de inúmeras greves, como a “greve dos 300 mil”, em São Paulo, a maior e mais conhecida delas. O Ministro do Trabalho João Goulart, uma das principais lideranças trabalhistas e historicamente ligado aos sindicatos, propôs, como medida emergencial, um aumento de 100% do salário mínimo, o que reforçou ainda mais a rejeição patronal a seu nome (Gomes, 2006). No início de 1954, o segundo escalão das Forças Armadas publicou o “Manifesto dos Coronéis”, por meio do qual exigia a demissão de Goulart. Apesar de ter afastado o correligionário no mês seguinte, Vargas encampou sua proposta e, no feriado do Dia do Trabalho (1º de maio), anunciou o aumento que dobraria o valor do salário mínimo. Poucos meses depois, o atentado da Rua Tonelero, no qual um funcionário particular do presidente armou o assassinato de seu principal adversário, o deputado federal Carlos Lacerda (UDN), precipitou os últimos acontecimentos que levariam ao suicídio de Vargas.

Nesse contexto de profunda polarização, como foi o do início de 1954, torna-se complexo aferir uma lógica abstrata à condução da política econômica. As objeções impostas pelo embate político restringiam o emprego autônomo dos instrumentais de política econômica, conferindo às variáveis extraeconômicas a faculdade de elucidar melhor o sentido das decisões governamentais. Assim, entende-se que a política econômica não pode ser explicada por uma coerência teleológica; a despeito de sua lógica instrumental, as decisões e escolhas não se subordinam linearmente a ideologias ou modelos teóricos, mas são balizadas pelas contingências conjunturais. Eis um dos principais motivos pelos quais dificilmente se detectam políticas de longo prazo, como as de cunho desenvolvimentista, por meio de simples medidas de estímulo à demanda agregada. A existência de um projeto de caráter desenvolvimentista encontra guarida em trabalhos como de D’Araújo (1982), Draibe (1985), Fonseca (1989) e Bastos (2004, 2009), dentre outros. Estes corroboram o entendimento de que o Estado implementou medidas com o propósito inequívoco de acelerar o processo de industrialização e a modernização da agricultura. O fato do governo ter chancelado políticas de estabilização visando ao equilíbrio do balanço de pagamentos e ao combate da inflação, em seus primeiros meses não permitiu o julgamento metonímico do objeto em análise.

Por conseguinte, além da condução das políticas instrumentais, mostra-se fundamental a apreciação do aparato institucional pró-desenvolvimento criado ao longo do segundo mandato de Vargas. O primeiro órgão que merece destaque foi a já citada Assessoria Econômica, cuja criação representou, por si só, uma inovação, pois delegava à parte da equipe econômica a responsabilidade de planejar o desenvolvimento do país, antecipando a criação do futuro Ministério do Planejamento, no governo João Goulart. A

importância dessa instituição pode ser traduzida não apenas pelo assessoramento prestado a Getúlio Vargas, mas também pela influência que parte de seus integrantes tiveram na elaboração do mais bem-acabado e sistematizado plano econômico até então adotado no país, o Plano de Metas, executado no governo JK (1956-1961).

Além disso, conceberam-se comissões com finalidades específicas (como de Desenvolvimento Nacional, de Coordenação e Desenvolvimento de Transportes, de Abastecimento e Preços, de Intercâmbio Comercial com o Exterior, e de Revisão de Tarifas Aduaneiras, dentre outras) e para propor planos nacionais (para transportes, como tratores, caminhões e automóveis; para energia, como a voltada ao petróleo, à eletrificação e ao carvão). No setor financeiro e de crédito, criaram-se o Banco de Crédito do Amazonas e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), além do BNDE, o qual, junto com a Petrobras e a Eletrobras, tornar-se-ia um dos órgãos-símbolo do nacional-desenvolvimentismo brasileiro. Finalmente, vale destacar que, em 1º de maio de 1954, Vargas anunciou, além do aumento de 100% do salário mínimo, diversas medidas na área trabalhista, como: a) benefícios previdenciários a várias categorias de trabalhadores e seus dependentes, inclusive profissionais liberais autônomos, domésticas e trabalhadores rurais; b) extensão, a estes últimos, por meio da Carteira do Trabalhador Rural, de estabilidade, duração de jornada de trabalho e proteção ao trabalho da mulher e do menor; c) fim do limite do valor das pensões, tornando-as proporcionais aos salários; d) aposentadoria aos 55 anos de idade para atividades “penosas e insalubres”; e) criação do auxílio-matrimônio; e, finalmente, f) participação dos trabalhadores na gestão dos institutos de aposentadorias e pensões.

Como apresentado, foi somente nos últimos meses do SGV, já no decorrer de 1954, que se observou que a adoção de medidas-meio ou instrumentais poderia aproximar-se do núcleo duro do conceito de populismo econômico. No entanto, a excepcionalidade do período, durante o qual o governo buscou assegurar sua base de sustentação social, sindical e parlamentar por meio de políticas expansionistas, impede que seja tomada como padrão de comportamento regular de todo o SGV. Como no caso de Goulart, que se verá a seguir, as medidas institucionais de cunho trabalhista ou nacional-desenvolvimentista causavam uma reação muito maior e, com isso, são muito mais úteis para elucidar as resistências da oposição e o aprofundamento da crise do que a manipulação dos instrumentos macroeconômicos.

O governo João Goulart (1961-1964)

Após o suicídio de Getúlio Vargas, em agosto de 1954, seguiram-se os governos Café Filho (1954-1955) e Juscelino Kubitschek (1956-1961). Este último, apesar de registrar elevadas taxas de crescimento e de dotar o país de uma estrutura industrial integrada e diversificada,

com o Plano de Metas, legou a seu sucessor, Jânio Quadros, graves desequilíbrios internos e externos. Oito meses após tomar posse, Quadros renunciou à Presidência da República e colocou o país diante de uma das mais graves crises institucionais de sua história. Havia resistência nas Forças Armadas à posse de João Goulart, vice de Quadros. O Congresso Nacional, por sua vez, não aceitava o veto dos militares.

O conflito foi contornado com a adoção de uma “meia-solução”: o regime parlamentarista. Goulart deveria permanecer como presidente até 31 de janeiro de 1966 e, até lá, deveria ser realizado um plebiscito para confirmar ou rejeitar o novo regime. Foi nesse conturbado clima político que, em 7 de setembro de 1961, João Goulart, o mais legítimo herdeiro político de Vargas, foi empossado como Presidente da República. No dia seguinte, Tancredo Neves, filiado ao Partido Social Democrata (PSD), o maior partido do Congresso, foi apontado como primeiro-ministro. No final de 1962, o Congresso marcou para o dia 6 de janeiro do ano seguinte o plebiscito que definiria o regime político a ser adotado. Nesse dia, a população decidiu, por ampla maioria, pelo retorno do presidencialismo.

As condições econômicas herdadas por Goulart não foram muito diferentes das recebidas por Vargas 10 anos antes. A inflação, medida pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), atingira 30% em 1960 e constituía novamente o principal problema a ser enfrentado. Mais uma vez, a condução da política econômica sugeria que se estava diante do desafio do combate da inflação sem comprometer o crescimento econômico. Com efeito, observaram-se, nos 2 anos subseqüentes, tanto a redução das taxas de crescimento econômico como a aceleração da inflação e a deterioração do balanço de pagamentos, especialmente entre 1961 e 1963.

De modo geral, as interpretações sobre a perda de dinamismo da economia no período ou ressaltam o caráter estrutural da crise, como as de Furtado (1968), Tavares e Serra (1972) e Ianni (1986), em uma visão de mais longo prazo, ou acentuam os aspectos conjunturais, tal qual apontado por Leff (1977) e Wells (1977), muitas vezes vinculando-os ao quadro de instabilidade política então existente. Não raro, a política econômica é descrita como indefinida, errática ou incoerente. Diversos foram os autores que apontaram os problemas e as dificuldades da política econômica de Goulart. Em crítica ao estruturalismo cepalino, Simonsen (1969), por exemplo, afirma:

[...] outro exemplo, mais específico para o Brasil, se refere ao declínio da taxa de crescimento do produto real entre 1962 e 1967. Para os ortodoxos, esse foi o reflexo dos desequilíbrios herdados do decênio de 1950, da irracionalidade da política econômica entre agosto de 1961 e março de 1964, e dos posteriores esforços de estabilização monetária.

No mesmo sentido, Baer (1996) atesta que “os turbulentos anos que se seguiram à renúncia, no final de agosto de 1961, até a derrubada do governo seguinte, em abril de 1964, foram desprovidos de qualquer linha de política econômica consistente”. Castro e Ronci (1991) também defendem ter se tratado de um período de má conduta econômica:

“As características do populismo de Goulart se enquadram bem na descrição do típico manuseio incorreto dos instrumentos econômicos” (Tradução nossa).

The features of Goulart’s populism fit nicely into the description of a conventional mishandling of economic tools.

Nessa linha, Lessa (1982, p. 118) entende que as medidas implementadas pelo governo não seguiam “com precisão quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções”. E Wells (1977), em clara tentativa de desqualificar qualquer explicação estrutural da crise, atribuiu o baixo desempenho do PIB após 1963 a erros dos gestores de política econômica (*policymakers*) durante o Plano Trienal, como o exagerado aperto do crédito, o qual afetou sobremaneira setores como o de bens de consumo duráveis.

Anteriormente, fizemos a distinção entre políticas-meio (ou instrumentais), políticas-fins e políticas institucionais e salientamos que os modelos de populismo econômico se centram nas primeiras. A condução das políticas-meio, tanto no período parlamentarista como no presidencialista de Goulart, não permite concluir que sua condução tenha sido errática ou desprovida de racionalidade. A frequente troca de Ministro da Fazenda e as mudanças de orientação não podem ser confundidas com omissão, falta de diretrizes ou inconsistência. Vale lembrar que os indicadores mais visíveis da crise – desaceleração das taxas de crescimento do produto, elevação da inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos –, como se sabe, remontam ao fim da década de 1950, ainda no período de Juscelino Kubitschek.

Monteiro (1999, p. 44), ao analisar o trabalho de Wells (1977), questionou, com pertinência, sua interpretação sobre a irracionalidade da política econômica do período, que não indaga quais motivos teriam levado seus formuladores a “cometerem erros sistemáticos que fizeram com que as medidas de política econômica destinadas a resolver a crise acabassem por agravá-la”. Separando o governo Goulart em dois subperíodos, o do parlamentarismo e o do presidencialismo, Monteiro (1999) mostra que em cada um deles se tentou inicialmente uma política de estabilização com ênfase na inflação e no equilíbrio do balanço de pagamentos, não só no plano retórico como na efetiva implementação de medidas. Entretanto, o governo não foi capaz de mantê-la e acabou abandonando-a em prol de uma política de prioridade ao crescimento acelerado e de combate ao desemprego.

O fato de priorizar, em um primeiro momento, tais políticas de estabilização já o afastam, como no SGV, daquilo postulado pelos modelos de populismo econômico.

Período parlamentarista (1961-1963)

Ao assumir o poder, em setembro de 1961, o primeiro gabinete parlamentarista se deparou com uma situação econômica difícil, agravada pelo clima de instabilidade política que se seguiu à renúncia de Jânio Quadros. O esforço de construir uma reputação de governo forte começou pela nomeação de um ministério austero. Na busca por um governo de consenso, os principais partidos foram contemplados na formação do gabinete, promovendo-se uma divisão razoavelmente equilibrada das pastas. No comando da economia, como era de esperar, um conservador. O Ministério da Fazenda ficou com o banqueiro Walter Moreira Salles, de perfil ortodoxo, responsável pelas bem-sucedidas negociações da dívida externa brasileira nos EUA durante o governo Quadros. Logo após assumir, Salles enfatizava em seus pronunciamentos a austeridade da política econômica a ser posta em prática, a qual seria “exercida pelas decisões colegiadas do Parlamento” (Jornal do Comércio, 11/09/1961, p. 6). Procurava, com isso, mostrar certo distanciamento da figura presidencial, embora o poder do presidente não fosse apenas simbólico no parlamentarismo brasileiro, já que lhe cabia o papel de escolher o nome do primeiro-ministro a ser submetido à aprovação do Parlamento.

Diante da divisão opaca de poderes entre o presidente e o primeiro-ministro, a consolidação da credibilidade do governo passava necessariamente pela recuperação da imagem de Goulart, dentro e fora do país. Nesse sentido, os pronunciamentos iniciais do presidente adotaram um tom moderado, assumindo compromisso com a democracia, ressaltando a posição contrária ao comunismo e dando suporte político às medidas anti-inflacionárias mais rígidas propostas pelo gabinete. O aparente sucesso da visita de Goulart aos EUA, em abril de 1962, materializado na ratificação dos acordos firmados pelo governo Quadros (embora condicionada à execução do programa de estabilização), também serviu para consolidar internamente sua posição política, em especial junto à classe média e aos militares. Para se manter no poder, entretanto, o governo precisava ganhar com rapidez a confiança dos agentes econômicos em relação à sua capacidade de conduzir o país à estabilidade econômica. Todavia, a tentativa de estabilização do primeiro gabinete parlamentarista, na chamada “Ação de Emergência”, de setembro de 1961, embora tenha apresentado reversão de indicadores, como os de inflação, não surtiu o efeito desejado e os últimos meses do ano se caracterizaram pelo descontrole fiscal e monetário. A verdade é que o governo não contava, no curto prazo, com instrumentos para lidar com os problemas herdados da administração anterior, daí a decisão de concentrar os esforços de estabilização no ano seguinte. Em janeiro de 1962, Moreira Salles, mesmo diante de pressões empresariais contrárias a um possível aumento de impostos e a restrições impostas pelo programa de

estabilização, frisava que não recuaria e apelava ao “nobre sacrifício” que a conjuntura exigia (Jornal do Comércio, 01/01/62, p. 8).

O novo programa de estabilização, implantado em março de 1962, anunciou metas para a contenção de gastos e para a expansão da moeda e do crédito, buscando o equilíbrio para o ano em curso. Do lado dos gastos, foram propostas 3 medidas: a) um novo plano de contenção de despesas, a ser encaminhado para aprovação no Congresso Nacional, o qual permitiria uma economia da ordem de Cr\$ 60 bilhões; b) um plano de execução orçamentária, que programava o pagamento de fornecimentos e serviços para o período de janeiro a maio de 1963, no montante de Cr\$ 81 bilhões; e c) a transferência de Cr\$ 38 bilhões de autorizações de despesas para exercícios futuros, sem data certa para liquidação. Assim, o déficit de caixa ficaria reduzido a Cr\$ 150 bilhões. No esforço de estabelecer fontes não inflacionárias para o financiamento do déficit, e dada a limitação constitucional no que concerne a mudanças tributárias no mesmo exercício, foram previstos 2 empréstimos públicos para cobrir a diferença: a) um compulsório, no valor de Cr\$ 20 bilhões, sob a forma de um adicional sobre o imposto de renda devido de pessoas jurídicas e pessoas físicas; e b) outro, voluntário, estimado em Cr\$ 100 bilhões, em Letras ou Obrigações do Tesouro, com cláusula de garantia contra desvalorização monetária. O déficit remanescente, Cr\$ 30 bilhões, deveria ser financiado pelo Banco do Brasil. Além disso, foi proposta uma reforma tributária e administrativa destinada a sinalizar o equilíbrio nos anos seguintes. O programa previa que as medidas de controle do déficit público deveriam ser complementadas por limitações à expansão do crédito por parte das autoridades monetárias. Em abril, primeiro mês de execução do programa, as metas estabelecidas foram cumpridas. O déficit público se manteve dentro do limite estabelecido, o mesmo ocorrendo com o crédito ao setor privado, embora, em ambos os casos, perigosamente próximo das metas fixadas.

Apesar de ser o resultado de uma solução de compromisso, arquitetada pelos tradicionais “caciques” da política brasileira, as condições sob as quais se deu a implantação do regime parlamentarista – por meio de uma emenda constitucional, “elaborada em poucas horas sob a influência emocional de acontecimentos excepcionais” (Brochado da Rocha como citado em Abreu, 1989, p. 200) – e a constante pressão do presidente João Goulart para recuperar os plenos poderes da presidência, no começo de forma velada, depois abertamente, fizeram com que o clima de instabilidade política fosse mantido ao longo de todo o período de vigência do parlamentarismo. A insegurança sobre os movimentos de Goulart para retomar o poder, e os de seus adversários para impedir que isso ocorresse, apenas aumentava a instabilidade inerente ao exercício do mandato parlamentarista, contribuindo para reduzir sobremaneira o horizonte dos formuladores de política econômica. A proximidade das eleições para renovação da Câmara dos Deputados, de 1/3 do Senado Federal e do governo em metade dos estados, previstas para 7 de outubro de 1962, contribuiu para tornar ainda mais confuso o ambiente político, aumentando a

polarização em torno do programa de estabilização e dificultando a aprovação das medidas, tão necessárias quanto impopulares. Os membros do Congresso, inclusive integrantes do próprio gabinete, não estavam interessados em associar seus nomes à aprovação de leis que pudessem comprometer suas perspectivas eleitorais.

As decisões de política econômica, decorrentes do encurtamento do horizonte de governo e do aumento da taxa de desconto no tempo e ajudada pelo aumento da credibilidade nos primeiros meses, parecem perder-se a partir de maio e podem ser percebidas no confronto entre as políticas fiscal e monetária. A partir desse mês, o déficit começou a aumentar rapidamente, distanciando-se muito das metas estabelecidas no programa. Paralelamente, e em sentido contrário, o governo adotou medidas restritivas ao crédito, com elevação do depósito compulsório por meio da Instrução n. 225 da SUMOC, de 18 de maio de 1962⁹.

O efeito da mudança de atitude do governo em relação à estabilidade pode ser visto nos resultados das principais variáveis econômicas. Em maio, o governo ultrapassou a meta estabelecida para o déficit público e, por consequência, também a meta de crédito do Banco do Brasil ao Tesouro. Nesse mês, o crédito ao setor privado ainda permaneceu dentro dos limites estabelecidos no programa. Para Abreu (1989), a “perda de controle sobre a economia torna-se clara a partir de maio com o significativo aumento do déficit de caixa do governo gerado pelo aumento das despesas públicas e o aumento da taxa de expansão da oferta monetária”. Junho, o último mês do gabinete Tancredo Neves, marcou o abandono da política de estabilização. Nesse mês, além do aumento do déficit público – que atingiu mais do que o dobro do que havia sido estabelecido como meta anual – também foi ultrapassado o limite de crédito nominal do Banco do Brasil ao setor privado. Com isso, esvaiu-se o que restava da credibilidade do gabinete. A partir de então, Goulart começou a articular a antecipação do plebiscito sobre a permanência ou não da emenda parlamentarista e a defender a volta do parlamentarismo. Nesse momento, convidou Celso Furtado, já então o mais influente economista brasileiro da corrente estruturalista e um executivo bem-sucedido como primeiro presidente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), para elaborar um plano econômico para o Brasil – cuja publicidade lembrava que só poderia ser executado se recuperasse os poderes presidenciais. Nascia, assim, o Plano Trienal para o Desenvolvimento Econômico e Social.

⁹ Monteiro (1999) utiliza o modelo de Barro (1986) para caracterizar tal fase, seguinte à tentativa de estabilização, como “randômica”, pois emite sinais contrários, com medidas pró-estabilidade logo seguidas por outras de caráter expansionista, aparentando que ela é irracional ou sem sentido. Tal modelo, entretanto, associa a condução da política econômica à credibilidade do governo, ou seja, sua capacidade de enfrentar resistências dos diferentes grupos de interesse contrários a pagar o custo da estabilização. Fonseca (2004) mostra que há inter-relação entre credibilidade e legitimidade, ou seja, que a aparente irracionalidade ou fraqueza pode ser explicada por variáveis de ordem política, as quais o próprio modelo de Barro (1986) sugere como relevantes.

Moreira Salles se afastou do cargo em setembro de 1962, já desgastado pelo contraste entre as medidas a que se propunha executar e o discurso presidencial e de outros membros do governo e de parlamentares de sua base de sustentação, de cunho fortemente nacionalista, respaldando a expropriação da Companhia Telefônica do Rio Grande do Sul (subsidiária de empresa norte-americana) e o projeto de lei limitando a remessa de lucros ao exterior, aprovado no Senado Federal no início do mês, pouco antes da aprovação do Conselho Nacional de Reforma Agrária.

O ano de 1962 se encerrou com alta taxa de crescimento do PIB (6,6%), embora inferior à de 1961 (8,1%), inflação de 51,6% e com saldo negativo na balança comercial de 89 milhões de dólares, causado principalmente pela queda das exportações (de US\$ 1,4 bilhão para US\$ 1,2 bilhão), enquanto as importações cresciam ligeiramente (de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 1,3 bilhão). Goulart, ao final do ano, atribuiu esse quadro de dificuldades às imposições que o Fundo Monetário Internacional (FMI) fazia às economias latino-americanas (Jornal do Comércio, 06/12/1962, p. 6), mas já antes o associara à sua falta de poderes para enfrentar os graves problemas econômicos e sociais. As apostas, então, estavam no presidencialismo.

Período presidencialista (1963-1964)

Ao recuperar os plenos poderes da presidência, em janeiro de 1963, Goulart se viu diante do imenso desafio de conquistar a confiança dos agentes econômicos em sua capacidade (e vontade) de retomar sua proposta de crescimento sem ignorar a estabilidade macroeconômica. Mais uma vez, diante da frágil estrutura das instituições econômicas do país, a tentativa de estabilização repousava em delicada arquitetura, começando pela indicação dos ministros. Goulart procurou nomear um ministério de notáveis, no qual se destacava a moderação de seus principais integrantes. O Ministério da Fazenda ficou nas mãos de San Tiago Dantas. Embora integrante da ala esquerda do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o novo ministro era conhecido por defender ideias ortodoxas no que dizia respeito ao combate à inflação. Na área econômica também trabalhava o “ministro sem pasta” Celso Furtado, que não tinha estreita ligação com partidos políticos. A esquerda mais radical estava representada pelo Ministro do Trabalho, Almino Afonso, e pelo ultranacionalista João Mangabeira, responsável pelo Ministério do Interior e Justiça, indicando que Goulart não desejava se desvincular de todo de seus laços com o sindicalismo. O Ministério da Guerra continuou nas mãos do General Amauri Kruehl, de tendência moderada.

As primeiras medidas da nova fase do governo Goulart estavam consignadas no Plano Trienal. Mais uma vez, contrariando o previsto nos modelos de populismo econômico, a política econômica sugeria reeditar a velha “fórmula Campos Sales-Rodrigues Alves”, lembrando o compromisso governamental com o desenvolvimento econômico, mas que o

governo teria como pré-requisito a estabilidade a curto prazo, sem a qual as próprias metas de crescimento ficariam comprometidas. Assim, previa a execução de típicas políticas restritivas de programas de estabilização convencionais, como redução do déficit público, controle das emissões e restrição do crédito ao setor privado. Além disso, propunha a uniformização das taxas cambiais e sua fixação em níveis realistas. Para provar a seriedade de suas intenções, o governo estabeleceu metas fiscais e monetárias que deveriam ser cumpridas ao longo do ano. Mais uma vez, observa-se o comportamento adotado nos períodos anteriores, que consiste em anunciar fortes medidas de combate à inflação, como forma do governo dar mostras de seu compromisso com a estabilidade.

Os resultados nos primeiros meses foram razoavelmente positivos. A desvalorização cambial de abril praticamente igualou a taxa de câmbio oficial à taxa do mercado paralelo, refletindo, de certo modo, uma mudança do nível de confiança no governo. A meta para o déficit público não foi cumprida no primeiro trimestre, porque as normas de execução financeira só foram estabelecidas em março, mas já no segundo trimestre o governo conseguiu manter-se dentro do limite estabelecido. A política creditícia, apesar de não ter obedecido às metas nominais fixadas, foi contracionista, em termos reais, nos dois primeiros trimestres, em especial no primeiro, quando o crédito real encolheu quase 17%. No segundo trimestre, a redução ficou em torno de 4%. O crescimento dos preços, depois da inflação corretiva dos primeiros meses, diminuiu o ritmo em abril, sinalizando a possibilidade de sucesso do programa de estabilização.

A situação política no início do governo presidencialista de Goulart, apesar da vitória folgada no plebiscito, estava longe de ser tranquila. As posições continuavam radicalizadas e a continuidade do governo dependia da habilidade de Goulart para acalmar os ânimos dos grupos em conflito. Skidmore (1976) destaca as 2 principais correntes em litígio: a) os antigetulistas tradicionais, comandados por Carlos Lacerda; e b) a esquerda radical, comandada por Leonel Brizola. Segundo o brasilianista, a impossibilidade de uma política de compromisso se manifestava, principalmente, nas controvérsias sobre o tratamento ao capital estrangeiro e sobre a reforma agrária. Graças às ações dos 2 grupos, a ameaça de deposição do presidente rondou todo o período em que Goulart esteve no poder, vindo efetivamente a se concretizar em março de 1964. Os radicais de direita já conspiravam contra ele desde a renúncia de Jânio Quadros – ou melhor, desde quando fora ministro de Vargas. Agora, mais organizados, passaram a contar com o apoio decisivo do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), organização criada em novembro de 1961 por empresários do Rio de Janeiro e de São Paulo, contrária às orientações do governo Goulart. Tal apoio fortaleceu o movimento conspiratório, o qual já admitia a “utilização de métodos mais diretos” de resistência ao governo. Os radicais de esquerda, da mesma forma, trabalhavam com a possibilidade de “métodos diretos para combater os ‘golpistas’, ‘entreguistas’ e ‘reacionários’” (Skidmore, 1976). Deve-se lembrar que tal polaridade acompanhava a

tendência internacional, pois, com a adesão de Cuba ao socialismo, inaugurava-se um fato sem precedentes na América Latina, trazendo para cá o foco da “Guerra Fria”.

A possibilidade iminente de um golpe, que em tese poderia vir de qualquer uma das correntes políticas em luta, contribuía para reduzir o horizonte temporal do governo e acirrar ainda mais os ânimos. Qualquer movimento de Goulart, em uma ou outra direção, poderia significar o fim do governo pela subversão da ordem constitucional por parte do grupo que estivesse sendo preterido. Tal movimento ocorreu no final de 1963, quando Goulart se alinhou à esquerda mais radical para tentar permanecer no poder e marcou uma mudança de ênfase na condução da política econômica. As dificuldades econômicas associadas aos custos do programa de estabilização se juntavam ao quadro de progressiva deterioração política para acirrar a radicalização de posições. As medidas de disciplina fiscal e monetária foram interpretadas pelos nacionalistas como exigências dos países desenvolvidos para atender aos seus interesses, às custas do sacrifício da população brasileira. A inflação corretiva que se seguiu aos reajustes da taxa de câmbio e das tarifas públicas e a política de crédito apertada deixaram o governo ainda mais vulnerável às críticas de seus opositores.

A mudança de atitude do governo em relação à estabilidade, marcando o início da fase de afrouxamento da política econômica, começou com o episódio de reajuste do funcionalismo público, em maio de 1963. Ao concordar com o reajuste de 70%, uma semana após a chegada de uma missão do FMI ao país, o governo sabia que estava colocando em risco o cumprimento do ponto central do programa de estabilização.

Entre as últimas tentativas de estabilização de curto prazo se encontrava a Instrução n. 255 da SUMOC, pela qual os bancos que ultrapassassem os limites de crédito autorizados pelo governo seriam obrigados a comprar títulos do Tesouro, sem juros, com prazo de resgate de 180 dias. Essa medida foi de iniciativa de Carvalho Pinto, o segundo Ministro da Fazenda do governo Goulart. Ao se fixar no nome de um político conservador e com forte trânsito no meio empresarial paulista, Goulart tentava passar uma imagem de moderação, dando a entender que não abria mão da busca de credibilidade. Mas o novo ministro, já ao assumir, deixou claro que sua política alteraria a prioridade na estabilização; esta, embora devesse ser perseguida, teria de ser compatibilizada com a busca pelo crescimento – não a longo prazo, mas imediatamente. Tal opção se deve, em boa medida, à pressão social, pois o desemprego e a queda dos salários reais acompanhavam o processo inflacionário e de baixo crescimento.

Em agosto, a revista *Business Week* informava que Goulart abandonara a política de combate à inflação¹⁰. O terceiro Ministro da Fazenda, Nei Galvão, com respaldo do

10 No início de julho de 1963, registra-se o fato simbólico de que setores influentes da sociedade brasileira optavam por não mais compactuar com Goulart: Roberto Campos, embaixador brasileiro nos EUA, pediria exoneração do cargo por considerar “totalmente perdidas as possibilidades de crédito do Brasil, depois da alteração ministerial feita para mudar a política de recuperação financeira” (Fonseca & Monteiro, 2005, p. 239).

presidente e dos demais ministros começavam a dar ênfase às reformas de base. Tratava-se de um conjunto de reformas de cunho social, dentre as quais a agrária, a tributária (impostos progressivos), a bancária, a educacional (alfabetização em massa), a eleitoral (voto aos analfabetos), a política, a administrativa etc.¹¹. A Lei de Remessa de Lucros, ao representar imposição ao capital estrangeiro, carregava o descontentamento desse setor junto aos demais que se sentiam prejudicados com as reformas, principalmente os proprietários de terras, cuja expropriação deveria ser paga em títulos públicos e não em dinheiro, como estrategicamente rezava a Constituição de 1946. A decisão de Goulart de começar as reformas por meio de mobilização popular em grandes comícios, já que previa que elas não teriam respaldo no Congresso Nacional, afastou-o de vez do centro do espectro político, precipitando sua deposição.

Considerações finais

Diante do exposto, observa-se que as diferentes interpretações acerca dos governos em tela ensejam profundas controvérsias entre os analistas que se dispuseram a analisar esse conturbado período da história brasileira. Diversos são os autores que corroboram a visão largamente difundida, e em geral associada ao *mainstream*, de que Vargas e Goulart repisaram o que se convencionou definir genericamente como populismo. Outros, de modo diametralmente oposto, identificam nos breves recuos estratégicos no início dos respectivos mandatos sinais inequívocos de que a política econômica do SGV foi ortodoxa e conservadora e a do governo Goulart foi errática e inconsistente.

Em consonância com a argumentação desenvolvida ao longo deste artigo, a análise das medidas adotadas tanto por Vargas (entre 1951 e 1954) quanto por Goulart (1961-1964) permitem identificá-las como típicas políticas de cunho nacional-desenvolvimentista. Inicialmente, afasta-se com segurança a hipótese do populismo em ambas. Este exige um ciclo que deve ter início com a expansão da demanda agregada e propostas redistributivas, o que levaria a um crescimento fugaz, resultando em profunda crise. Ocorre que tal fase não só não ocorreu nos dois governos como se observou o oposto: ambos começaram com propostas de austeridade e assumiram a necessidade de estabilização (e Goulart por duas vezes, já que a repete quando recupera os poderes do presidencialismo, no início de 1963).

Os modelos de populismo econômico também exigem que a crise, ao final do ciclo, seja decorrente da própria política econômica implementada: o desfecho perverso é a principal crítica dos modelos ao populismo econômico. Todavia, em ambos, como tudo sugere, as dificuldades ao final dos respectivos períodos se deveram mais a conflitos políticos ou estruturais. No caso de Vargas, a situação legada ao seu sucessor foi bem

11 Sobre as reformas de base e a lei de remessa de lucros, ver Moreira (2011) e Loureiro (2012).

melhor do que encontrara no início de seu governo. Apenas a título de exemplo: no ano seguinte a seu governo, 1955, o PIB cresceu 8,8% e posteriormente mais ainda, impulsionado pelo Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Por outro lado, o saldo da balança comercial melhorou, consequência almejada pela Instrução n. 70 da SUMOC, e a inflação se manteve baixa para o padrão da época (11,8%). Assim, para o caso do SGV nem a primeira fase nem a última preenchem os quesitos dos modelos de populismo econômico: ao contrário, ocorre exatamente o oposto. Já no governo Goulart, a conjuntura se mostra mais complexa, mas dificilmente sua política econômica instrumental pode ser responsabilizada por toda a extensão da crise econômica, pois esta começara pelo menos três anos do início de seu governo.

Para concluir, deve-se ter presente que, ao mostrar que nos dois governos não se verifica populismo econômico, tal interpretação não pode ser lida como se as ações executadas e/ou propostas por eles não tenham contribuído para o desfecho problemático de ambos. Deve-se, mais uma vez, repisar que a política econômica não se restringe às políticas-meio ou instrumentais. Nos dois casos, as crises políticas se devem não propriamente à condução da política econômica instrumental, que é a enfocada nas teorizações sobre populismo econômico, mas às políticas-fins e às políticas institucionais, marcadamente aquelas de cunho nacionalista ou trabalhista. São os casos das resistências à criação das estatais, às nacionalizações e à legislação trabalhista, por Getúlio Vargas, e às reformas de base de João Goulart. Estas dizem mais respeito ao caráter nacional-desenvolvimentista ou à ideologia trabalhista que ambos compartilhavam do que propriamente à pretensa condução populista dos instrumentos macroeconômicos.

Referências bibliográficas

- Abreu, M. P. (1989). *A Ordem Do Progresso; Cem Anos de Política Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus.
- Ayres, L. S., & Fonseca, P. C. D. (2017). Liberalismo ou desenvolvimentismo associado? Uma interpretação da política econômica do governo Dutra (1946-1951). *Revista Análise Econômica*, 35(68), 209-232.
- Barro, R. (1986). Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. *Journal of Monetary Economics*, 17(1), 3-20.
- Bastos, P. P. Z. (2004). O presidente desiludido: a campanha liberal e o pêndulo de política econômica no governo Dutra (1942-1948). *História Econômica e História das Empresas*, 7(1), 99-135.
- Bastos, P. P. Z. (2009). *Qual o projeto econômico Varguista?* (Texto para Discussão n. 161). Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

-
- Bresser-Pereira, L. C. (1991). *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel.
- Canitrot, A. (1991). La Experiência Populista de Distribución de Ingresos. *Desarrollo Económico*, 15(59), pp. 331-351.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1977). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar.
- D'Araújo, M. C. (1982). *O segundo governo Vargas, 1951-1954*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1991). Southern Cone stabilization programs. In W. Cline, & S. Weintraub (Eds.), *Economic stabilization in developing countries*. Washington: The Brooking Institution.
- Dornbusch, R., & Edwards, S. (1991). *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Dosman, E. J. (2011). *Raúl Prebisch (1901-1986). A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Draibe, S. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ferrari, A. (2008). El peronismo: un fenómeno argentino. Una interpretación de la política económica argentina, 1946-1955. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- Ferreira, J. (1997). *Trabalhadores do Brasil: o imaginário popular*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Ferreira, J. (Org.). (2001). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ferreira, J. (2005). *O imaginário trabalhista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Fonseca, P. C. D. (1989). *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense.
- Fonseca, P. C. D. (2004). Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart. *Revista Estudos Econômicos*, 34(3), 587-622.
- Fonseca, P. C. D. (2010). Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. *Tempo*, 14, 19-58.
- Fonseca, P. C. D. (2011). O mito do populismo econômico de Vargas. *Revista de Economia Política*, 31, pp. 56-76.
- Fonseca, P. C. D. (2015). Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In R. Dathein (Org.), *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas* (pp. 13-71). Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Fonseca, P. C. D., & Haines, A. F. (2012). Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. *Economia e Sociedade*, 21(Esp.), pp. 1043-1074.
- Fonseca, P. C. D., Monteiro, S. M. M. Credibilidade e Populismo: a Política Econômica dos Governos

-
- Vargas e Goulart. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 2, v. 59, abr./jun. 2005, pp. 215-243.
- Furtado, C. (1968). *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga.
- Gomes, A. C. (2005). *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Gomes, A. C. (2006). Memórias em disputa: Jango, ministro do trabalho ou dos trabalhadores? In M. M. Ferreira (Org.), *João Goulart: entre a memória e a história* (pp. 31-56). Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Ianni, O. (1986). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2003). *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro.
- Jornal do Comércio. Porto Alegre, 1961-64 (diversos números).
- Lessa, C. F. T. M. R. (1982). *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- Lessa, C. F. T. M. R., & Fiori, J. L. (1984). Houve uma política nacional-populista? In *Anais do 12o Encontro Nacional de Economia*, São Paulo.
- Lima, M. C. (Org.). (2013). *Os boêmios cívicos*. A assessoria econômico-política de Vargas (1951-54). Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado.
- Loureiro, F. P. (2012). *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Monteiro, S. M. M. (1999). Política econômica e credibilidade: Uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Moreira, C. S. (2011). *O projeto de nação do governo João Goulart: o Plano Trienal e as Reformas de Base (1961-1964)*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- O'Donnell, G. (1991). Estado y Alianzas de Clase en Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), pp. 523-554.
- Prebisch, R. (1961). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. *Boletín Económico de América Latina*, 6(1), pp. 1-26.
- Sachs, J. D. (1991). Social conflict and populist policies in Latin America. In R. Brunette, & C. Delaringa (Eds.), *Labor relations and economic performance*. London: MacMillan Press.
- Santos, W. G. (1986). *Sessenta e Quatro: Anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.
- Saretta, F. (2000). *Política econômica brasileira*. Araraquara: Editora da Unesp.
- Silva, C. F. (2008). *Populismo no Brasil na década de 1930: uma aplicação à teoria dos jogos* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Skidmore, T. (1976). *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Tavares, M. C. (1972). Auge e declínio da substituição de importações. In: TAVARES, M. C. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. (1972). Mais além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In: TAVARES, M. C. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.

Vianna, S. B. (1989). *A política econômica no segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro, RJ: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Weffort, F. (2003). *O populismo na política brasileira*. São Paulo: Saraiva.

Wells, J. R. (1977). Growth and fluctuations in the Brazilian manufacturing sector during the 1960's and early 1970's. (Tese de Doutorado). Universidade de Cambridge.

Para citar este artigo:

Norma A – ABNT

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. Vargas e Goulart: o populismo em questão.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 10, n. 24, p. 66-97, 2020.

Norma B – APA

Fonseca, P. C. D., & Salomão, I. C. (2020). Vargas e Goulart: o populismo em questão.

Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, 10(24), 66-97.

Norma C – Vancouver

Fonseca PCD, Salomão IC. Vargas e Goulart: o populismo em questão. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2020 [cited Set 26, 2020];10(24):66-97.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/1942>