

 **Texto**
para discussão

229

**Razões econômicas,
não economicistas,
do golpe de 1964**

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Março 2014

Instituto de Economia
UNICAMP 



Razões econômicas, não economicistas, do golpe de 1964

Pedro Paulo Zahluth Bastos

Narrativas históricas que buscam explicar processos políticos a partir de razões econômicas já estiveram mais em voga. Os pecados do reducionismo, esquematismo, funcionalismo e determinismo justificam a aversão ao economicismo. Max Weber foi um dos primeiros e mais acerbos críticos. Mesmo na tradição marxista, contudo, a rejeição à determinação dos movimentos da superestrutura pela base econômica é hoje moeda corrente. O economicismo é visto como uma herança do clima cultural do século XIX que sequer retrata corretamente a visão do próprio Marx. Este conferiu suficiente autonomia à luta de classes e enfatizou a indeterminação do ritmo e dos resultados da mudança histórica em várias obras clássicas. Chegou mesmo a frisar a importância do acidente na história. Marxistas que vivenciaram processos de “regressão” conservadora, como Gramsci, tiveram mais motivos práticos para questionar o economicismo progressista da Segunda Internacional. Não representavam, porém, um corte radical com a visão do próprio Marx.

Algumas tentativas de explicar o ciclo de regimes autoritários de direita na América Latina também foram rejeitadas por excesso de determinação econômica. As críticas foram dirigidas especialmente às explicações de Guillermo O’Donnell (1972) e Ruy Mauro Marini (1973) para o surgimento das ditaduras na região. Para o caso brasileiro, Fernando Henrique Cardoso (1972) e Michael Wallerstein (1980) foram os alvos principais. Essas interpretações compartilhavam da ideia que os golpes responderam a necessidades inexoráveis impostas por aspectos econômicos estruturais ou cíclicos. Uma crítica foi que não havia uma única forma de saída da crise, existindo alternativas selecionadas pelo conflito político (Hirschman, 1977; Serra, 1979; Figueiredo, 1987). Outra, que os agentes que efetivamente comandaram o golpe – os militares – não citavam a crise econômica como fundamental para sua ação nem tinham um projeto acabado para resolvê-la (Soares, 1994; Fico, 2004).

Meu ponto é que a rejeição de razões econômicas para o golpe de 1964 no Brasil foi longe demais. Para usar uma imagem gasta, em alguns casos jogou o bebê junto com a água suja. Concordo que havia alternativas de encaminhamento da crise econômica que não exigiam, inexoravelmente, golpes autoritários de direita e as soluções que deram para a questão. Discordo, porém, que razões econômicas não tivessem importância fundamental nos conflitos que levaram ao golpe e no estilo de intervenção que a ditadura promoveu sobre a economia e a sociedade.

Pretendo defender essa posição de três maneiras. Primeiro, mostro como a conjuntura da primeira metade da década de 1960 foi marcada por desequilíbrios econômicos cíclicos que tiveram forte impacto sobre a distribuição de renda entre diferentes grupos sociais. Segundo, defendo que a

mobilização política e ideológica crescente não é explicada apenas pelo conflito distributivo, mas desconsiderar a estrutura e a dinâmica econômica empobrece a análise. A inserção econômica de classes e frações sociais é essencial para entender a posição ideológica e o alinhamento político.

Terceiro, argumento que o embate político elevava-se desde o conflito distributivo mais imediato até ao plano dos projetos alternativos para superar a crise em direção a uma *certa* visão desejada de sociedade. Nesse sentido, o estilo de intervenção econômica e social executado pela ditadura estava presente não apenas em algumas propostas já publicadas antes do golpe, mas também no diagnóstico crítico quanto à suposta desordem promovida pelo chamado populismo de João Goulart. Em suma, envolvia resolver os conflitos e sair da crise de um modo contrário às aspirações dos trabalhadores que eram interpelados por Goulart com promessas de redistribuição de propriedade e renda. O autoritarismo político, portanto, vinha em par com um plano de ação que visava recolocar os trabalhadores em seu devido lugar – em uma visão desejada de sociedade que tinha um nítido conteúdo hierárquico e, naquela conjuntura, regressivo.

Desaceleração e crise: não há esmagamento de lucros por salários e impostos (antes pelo contrário)

No início da década de 1960, a conjuntura econômica foi muito influenciada pela conclusão dos investimentos planejados no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, desde 1956¹. Estes investimentos implicaram uma descontinuidade estrutural na economia brasileira, ao internalizar ramos novos de material elétrico, mecânico e de transporte, e ampliar ramos de insumos básicos e a infraestrutura de energia e transporte. Com isto, o Plano de Metas colocou a economia brasileira em um estágio superior de desenvolvimento produtivo, com aceleração do ritmo de incorporação de progresso técnico. A inserção tradicional na divisão internacional do trabalho também era questionada: a maior parte das necessidades de insumos básicos e bens de capital foi produzida internamente (ampliando-se inclusive a possibilidade de exportação de manufaturados), e o grau de autonomia em relação às oscilações do setor exportador de *commodities* primárias aumentou. Em geral, os investimentos tinham requisitos de financiamento e complexidade tecnológica incomuns para a economia brasileira, e exigiam plantas produtivas cuja escala mínima não era justificada pelo ritmo prévio de aumento da demanda corrente, mas sim pelos encadeamentos gerados, para frente e para trás das cadeias produtivas, pelo próprio bloco integrado de investimentos. Em outras palavras, os investimentos viabilizavam mutuamente a escala dos mercados que atenderiam, até serem concluídos.

O sucesso na conclusão do Plano de Metas trazia, conjuntamente, cinco problemas macroeconômicos centrais, que tornaram a gestão da política econômica muito complicada. Primeiro, um problema de sustentação da demanda agregada depois da maturação dos investimentos, que trouxe uma marcada desaceleração do crescimento. Afinal, a capacidade ociosa criada pelos investimentos

(1) O que se segue está apoiado parcialmente em Bastos (2011a). Para aprofundamento sobre a dinâmica cíclica e seus desequilíbrios, ver Tavares (1974).

postergava novas decisões empresariais de acumulação de capital, provocando forte desaceleração do ritmo do gasto privado e da geração de emprego. Segundo, um desequilíbrio agudo da balança de pagamentos. Durante o Plano de Metas, as exportações acumularam uma queda de 20% (sobretudo porque o café entrou em nova fase de declínio de preços), mas as importações de insumos básicos e bens de capital puderam ser financiadas pelo influxo de investimentos diretos externos e créditos comerciais. A conclusão do Plano, porém, não apenas provocava uma redução dos influxos de financiamento colados ao ciclo dos investimentos, como invertia o sentido dos fluxos: as remessas de juros, lucros e dividendos pressionavam remessas cambiais escassas e a taxa de câmbio do cruzeiro, na primeira metade da década de 1960. Desse modo, a crise cambial expressava, em um certo momento do ciclo econômico, desequilíbrios estruturais da economia brasileira: sua inserção vulnerável na divisão internacional do trabalho e sua dependência financeira.

Um terceiro problema era a aceleração inflacionária. Veremos que conservadores e trabalhistas a explicavam respectivamente pelos déficits públicos e por estrangulamentos setoriais que podiam ser resolvidos com as políticas adequadas. Todavia, uma causa muito menos sujeita ao controle nacional era a própria crise cambial. Dada a dependência por insumos importados e a vinculação de produtos exportados aos preços internacionais, a desvalorização cambial representava uma poderosa pressão sobre custos básicos do sistema produtivo, a qual reagiam todos aqueles que tentavam defender sua renda real repassando a pressão adiante. A crise cambial tinha causas estruturais e determinantes cíclicos, mas seu impacto sobre a inflação foi agravado por decisões errôneas no governo Jânio Quadros. Em 1961, pressionado pelo Fundo Monetário Internacional, o governo Quadros eliminou o sistema de câmbios múltiplos criados pela Instrução 70 em 1953 e promoveu uma depreciação cambial do cruzeiro de 100%. A esperança era estimular exportações, sem levar em consideração o fato de que nossa pauta de exportação era concentrada em produtos cujo demanda era inelástica ao preço, mas muitas de nossas importações eram essenciais e de difícil substituição, a despeito dos preços. O resultado foi que as exportações continuaram praticamente estagnadas, mas o encarecimento das importações gerou um choque de custos com severo impacto inflacionário.

Os oligopólios industriais dominados por filiais estrangeiras que se constituíram no Plano de Metas reverberaram esse choque de custos. Diante de um dólar mais caro, as filiais nos novos ramos industriais procuraram elevar margens de lucro para pagar dívidas externas e/ou remeter dividendos para as matrizes, reforçando a pressão inflacionária e a escassez cambial. O fato de que auferiam receitas em moeda local, mas calculavam a lucratividade nas moedas externas relevantes para as matrizes controladoras, tornava-as fortemente sensíveis à depreciação cambial. Sua capacidade de reação era grande porque o poder de mercado era enorme nos ramos industriais mais novos, fortemente concentrados. De fato, a capacidade ociosa em ramos cujas plantas mínimas eram grandes para o mercado brasileiro não colocou pressão deflacionária sobre os preços. Ao encarecer importações, a depreciação cambial também aumentava a proteção efetiva da indústria. Mesmo ramos industriais já estabelecidos e menos dinâmicos, controlados por capital nacional, aumentaram margens de lucro à

medida que a taxa de crescimento da demanda caía. Assim, a taxa de inflação em alta tinha comportamento inverso à taxa de crescimento cadente da demanda agregada, acompanhava o comportamento dos custos e se alimentava do próprio conflito distributivo².

Por sua vez, se a aceleração inflacionária era influenciada pelo desequilíbrio cambial, ela também influenciava outros desequilíbrios. A inflação alta acentuava a desaceleração cíclica, por conta de seus impactos distributivos. De fato, como os bens duráveis de consumo (particularmente o automóvel) já tinham alto valor unitário em relação à renda per capita, a inflação, em conjunto com a desaceleração do emprego, reforçava a desaceleração do consumo privado de bens duráveis. Alguns destes bens tinham uma aura de exclusividade que, em uma cultura de consumo suntuário em meio a um mar de pobreza, emanava *status* social. Paradoxalmente, a elevação de preços aumentava o apelo de exclusividade e talvez o desejo de participar do clube mas, ao mesmo tempo, limitava a entrada. Baixo crescimento, inflação e insatisfação social vinham juntos.

Um quarto problema conjuntural era precisamente o conflito distributivo. Em meio à desaceleração do crescimento, da incerteza quanto às taxas de câmbio e inflação, empresários e trabalhadores procuravam defender sua renda real elevando preços e salários tanto quanto possível, o que tendia a reiterar a aceleração inflacionária e a instabilidade econômica e social. O conflito distributivo não era a raiz inicial ou o motivo principal da aceleração da inflação. O impacto da depreciação cambial sobre os preços e a reação dos oligopólios através da elevação de margens de lucro e suas remessas externas foi a espiral fundamental que determinou tamanha aceleração inflacionária. Em virtude da vulnerabilidade externa, era impossível estancar a incerteza quanto à taxa de câmbio sem refinar o passivo externo concentrado em obrigações de curto prazo que venciam entre 1963 e 1964.

Isso não significa que a reação de pequenas e médias empresas, de um lado, e assalariados, de outro, não reiterasse a inflação. Todavia, não há bases para afirmar que foi a pressão salarial que elevou a inflação, uma vez que os reajustes dos salários nominais corriam atrás da inflação. Nos anos 1950, a instalação de ramos industriais novos foi acompanhada de forte queda dos custos unitários do trabalho, uma vez que os aumentos de salários reais sequer acompanhavam o aumento da produtividade. Entre 1961 e 1964, os custos unitários do trabalho permaneceram estáveis (ou caíram levemente), não porque os salários reais aumentassem mas porque a produtividade do trabalho praticamente estagnou, em vista da desaceleração do crescimento econômico e da redução do investimento (Colistete, 2009).

(2) Samuel Morley (1971) documentou que a inflação acompanhava a capacidade ociosa: o excesso de oferta potencial sobre demanda não reduzia preços. A ênfase que confere à escassez de financiamento para explicar uma suposta rigidez do nível de produção, contudo, parece contraditória com a existência de capacidade ociosa e com margens de lucro que podiam, por meio do autofinanciamento, substituir crédito de capital de giro escasso. Ao invés de rigidez da produção por falta de capital de giro (que não é demonstrada mas pode ter acontecido), seria mais simples explicar o impacto do aumento dos custos financeiros sobre a inflação por meio do aumento da margem de lucro sobre custos durante uma recessão, à maneira de Kalecki (1939). O aumento das margens de lucro, aliás, é sim demonstrado por Morley para o caso brasileiro.

Sendo assim, não se pode afirmar que a desaceleração e a pressão sobre a lucratividade resultasse da pressão salarial, à la teorias de *profit squeeze*, como era típico na crítica conservadora ao governo trabalhista e à luta sindical. Ao contrário de esmagarem os lucros, os salários reais é que tendiam a ser esmagados pelo aumento de margens de lucro sobre custos. Isso não elimina a possibilidade que algumas empresas menores que já sofriam pressão sobre margens de lucro em razão do conflito intercapitalista, padecessem mais com aumentos *compensatórios* do salário mínimo ou com negociações coletivas que aumentassem salários nominais setorialmente e limitassem a redução de custos por meio de salários reais menores. E que empresários expressassem insatisfação com a “demagogia populista” dos políticos que, por exemplo, apoiassem elevações do salário mínimo, impedindo que os prejuízos fossem arcados apenas pela classe trabalhadora. Vou abordar as implicações políticas do conflito distributivo adiante, assim como o conflito entre diferentes propostas de solução da inflação que opunham conservadores e trabalhistas.

Um quinto problema era o déficit fiscal. A aceleração inflacionária corroía o valor real de tributos, e induzia contribuintes a atrasar o recolhimento, uma vez que as multas cobradas não compensavam a inexistência de correção monetária dos tributos. Ou seja, empresas e contribuintes buscavam defender sua renda real transferindo o problema para o Estado, aproveitando a corrosão inflacionária dos impostos devidos. Ao contrário do esmagamento de margens de lucro por impostos, os impostos é que eram corroídos pelo aumento de margens de lucro. Assim, a desaceleração do crescimento econômico tinha um impacto mais do que proporcional na arrecadação tributária. Nestas circunstâncias, o déficit público tendia mais a sancionar as elevações de preço oriundas do conflito distributivo e das pressões de custo, do que gerar uma pressão excessiva de demanda sobre a oferta agregada. Ao contrário de uma situação de inflação de demanda, a taxa de crescimento caía e o grau de ociosidade de vários ramos industriais aumentava à medida que as últimas plantas eram inauguradas.

O conflito político e distributivo: antecedente histórico

A estagflação afetava grupos sociais diferentemente. As formas de reação possíveis também eram diversas. Como a inflação tinha na depreciação cambial uma causa fundamental, exportadores eram protegidos da crise e até ganhavam com ela. Todos os demais sofriam o efeito combinado da desaceleração do crescimento da renda e a inflação.

Para acionistas e gestores das grandes empresas, o aumento de custo de passivos externos e de bens importados trazido pela depreciação cambial era um problema maior do que a folha salarial e a elevação de preços de empresas com menor poder de mercado. É verdade que as taxas de lucro eram pressionadas pela desaceleração do crescimento e pela depreciação cambial. Exatamente por isso, as empresas com poder de mercado reagiam elevando margens sobre custos unitários, o que acentuava a desaceleração do crescimento e jogava a pressão sobre outros grupos sociais. Embora buscassem reduzir o salário real dos trabalhadores menos qualificados, é provável que os profissionais mais qualificados dessas empresas, com empregos típicos da nova classe média (*White collar*), fossem melhor protegidos

pela barreira à entrada em seu mercado de trabalho, dada a enorme desigualdade educacional da sociedade brasileira. Além disso, as maiores empresas buscavam pressionar fornecedores e distribuidores de menor escala, forçando a redução de suas margens à medida que a estagflação se instalava.

De fato, empresas pequenas e médias tinham muito menor poder de reação. Brigavam umas com as outras e, tipicamente, aumentavam a taxa de exploração da força de trabalho, seja cortando o emprego e exigindo mais dos funcionários remanescentes, seja reajustando salários aquém da inflação. Embora funcionários mais qualificados fossem tratados melhor do que os desqualificados, é provável que não deixassem de sofrer a pressão inflacionária e o endurecimento das relações de trabalho em meio à crise. Em suma, a pequena burguesia e a classe média tradicional experimentavam crescentemente um jogo de soma zero em que, à medida que a estagflação se agravava, sua posição social e renda real eram ameaçadas. A ameaça vinha de cima com a inflação dos bens produzidos pelos oligopólios ou importados e, de baixo, porque os trabalhadores aprimoravam seu poder de reação.

Os trabalhadores organizados em sindicatos se mobilizaram em número crescente de greves. É claro que as lideranças que buscavam superar a passividade dos pelegos vinham se organizando para conscientizar e mobilizar a base desde dentro dos sindicatos oficiais há muito tempo. A experiência da democracia, o relaxamento da repressão sindical (desde 1951), o embate por direitos trabalhistas desrespeitados por empresas, as lutas nacionalistas, jornadas de campanhas salariais e greves geravam tendência de organização e confrontação coletiva que superava os limites do sindicalismo oficial. A reunião de sindicatos horizontalmente, através de diferentes categorias, ainda era ilegal mas vinha operando timidamente por meio de organizações intersindicais nos anos 1950 e, mais livremente, desde a criação do Comando Geral dos Trabalhadores do Brasil em agosto de 1961 (Neves, 1997). Unidos em um coletivo maior, os sindicatos buscavam inclusive influenciar para além do mundo do trabalho, apoiando candidatos nas eleições e recorrendo a greves ditas “políticas” como na Campanha da Legalidade que assegurou a posse de João Goulart em 1961.

É inegável que a constituição desses sujeitos coletivos foi um processo político e social com determinações próprias e não pode ser reduzido a razões econômicas. Seus objetivos tampouco se reduziam à defesa ou melhoria da renda e condições de trabalho, envolvendo também reconhecimento social, participação política e novos direitos sociais e de cidadania. Tendências econômicas, contudo, contribuíram para o êxito da mobilização. Estruturalmente, porque a grande transformação urbana e industrial aumentou o contingente do proletariado e o concentrou em enormes categorias profissionais e bairros operários. Conjunturalmente, porque a aceleração inflacionária induzia a organização grevista e a mobilização política.

Em escala mais vasta e radical, a conjuntura do governo Goulart tinha semelhanças com aquela do final da Era Vargas³. A crise cambial de 1953 e a aceleração inflacionária resultante também fomentou o conflito distributivo e tornou difícil a conciliação de classes almejada por Vargas. Como se

(3) O que se segue está apoiado parcialmente em Bastos (2001; 2011b; 2012).

sabe, algumas interpretações de esquerda acusavam o logro populista inerente à relação entre Vargas e as massas, sustentado na incorporação de interesses limitados de camadas populares com baixo nível educacional e herdeiras da tradição de clientelismo, passividade e desorganização política no campo. Dadas essas origens, o maquinário de propaganda e a repressão à organização autônoma de sindicatos e partidos, as novas massas urbanas se identificariam com lideranças carismáticas que, desde cima, prometiam resultados imediatos e menores risco de conflito, através de programas de reformas do capitalismo e/ou benefícios diretos. A direita, ao contrário, alegava que o objetivo do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) era a formação de uma “república sindicalista”, na qual a interpelação “demagógica” das massas, longe de amortecê-las por pelegos sindicais, as levariam a parar o país com greves e comícios, e exigir direitos ou elevações salariais irrealistas.

O “risco” apontado pela direita de que Vargas, e o esquema trabalhista em geral, perdesse o controle moderador sobre a massa popular e a classe trabalhadora era real. Mais importante é que isso implicava uma dinâmica de interação política na qual o líder assegurava sua legitimidade se atendesse demandas contínuas oriundas de baixo para cima. A indicação de Goulart como Ministro do Trabalho, em 1953, deve ser vista nesse contexto. A lógica da democracia fazia com que a redistribuição de renda se tornasse um dos principais temas da agenda política, senão o mais importante, em um país tão desigual quanto o Brasil. A própria eleição de Vargas não pode ser entendida sem referência às promessas de justiça social, depois do congelamento do salário mínimo e da repressão aos sindicatos e às greves durante o governo Dutra⁴.

De fato, as expectativas geradas pela eleição e o relaxamento da repressão sindical estimularam greves, sobretudo em virtude do aumento do custo de vida nas grandes cidades. A pressão inflacionária aumentou quando a desvalorização cambial, evitada desde a Segunda Guerra, finalmente ocorreu em 1953. A conjunção de inflação, greves e resistências conservadoras minaram a tentativa de conciliação: até Segadas Viana, ainda Ministro do Trabalho, repetia o alarme conservador que o anúncio de Vargas de que pretendia aumentar o salário mínimo indicava suas intenções “continuístas”. Circulavam boatos na imprensa de que o governo se preparava para declarar estado de sítio, defendendo-se barrá-lo com um golpe preventivo em nome da democracia, como em 1945. Nesse contexto, Vargas resolveu aproximar-

(4) Mesmo autores que enxergaram no populismo uma forma de logro admitem que “o populismo foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares mas foi também um modo de expressão de suas insatisfações” (Weffort, 1967, p. 62-63). É claro que Vargas sabia que não sustentava seu prestígio junto aos trabalhadores apenas no carisma ou na lembrança das “concessões” do passado, devendo apoiá-lo em novos benefícios. Dez dias depois da eleição presidencial, seu principal conselheiro informal, José Soares Maciel Filho, escrevia-lhe que: “O povo espera comida, espera proteção, espera tudo. Mas, **não esqueça, espera também tudo sem trabalho**. A concepção de ‘pai dos pobres’ é a de quem provê. É a da Divina Providência. Todos esperam o milagre do feijão, do arroz e da carne-seca. A desilusão do povo será a maior crise contra o Brasil. Por mais absurdo que pareça o que escrevo, é necessário cumprir **o que não foi prometido, mas que o povo imaginou que será dado**” (GV 50.10.13, grifos de Maciel Filho).

se da base de trabalhadores urbanos e, rejeitando a repressão às greves sugerida por Viana e a opinião conservadora, nomeou João Goulart como Ministro do Trabalho⁵.

Em 1954, como se sabe, o embate novamente deu-se em torno da proposta de Jango de duplicar o salário mínimo. Este era importante para os trabalhadores formalizados, mas menos qualificados e/ou membros de categorias com fraca capacidade de organização e mobilização para greves. Mesmo para trabalhadores não formalizados, é provável que o salário mínimo influenciasse como referência para rendimentos. Isso ajuda a explicar a resistência dos “ricos” e a importância conferida pelos “pobres” à elevação do salário mínimo (e ao dia Primeiro de Maio). Para a pequena burguesia e camadas médias tradicionais, a elevação agravava a carestia e reduzia demagogicamente diferenças sociais baseadas no mérito. Embora a luta em sindicatos e tribunais para fazer valer direitos trabalhistas desrespeitados reafirmasse a importância da legislação “concedida” no Estado Novo, o reajuste *administrativo* do salário mínimo era o principal símbolo da capacidade presidencial de acionar as alavancas do Estado para beneficiar as massas pobres contra a pressão dos ricos. Embora as greves dos setores organizados da classe trabalhadora pudessem contribuir na pressão para reajuste do salário mínimo, ao mesmo tempo provocavam interrupção de serviços que podiam ser ressentidos por parte das massas desorganizadas. Diante da inflação, massas desorganizadas tinham poucos meios inequívocos de defesa senão esperar (e clamar) para que o salário mínimo fosse elevado *desde cima*.

É por isso que, ao ser trazido para o âmbito da decisão presidencial, uma questão de conflito distributivo tornava-se abertamente um tema de conflito político. A proposta de duplicação do salário mínimo cerrou as alas da oposição contra Jango, que foi substituído por um técnico do Ministério do Trabalho em fevereiro de 1954. Todavia, Vargas assumiu a responsabilidade *direta* pela duplicação do salário mínimo, assim como seus ônus e benefícios políticos, no comício de 1º de maio. A oposição aumentou desde então, seja com votação do *impeachment* de Getúlio a pretexto das denúncias de Carlos Lacerda sobre suposta conspiração entre os governos de Brasil, Argentina e Chile para apoiar “repúblicas sindicalistas”, seja com o clamor por intervenção preventiva contra a presumida conspiração continuísta de Getúlio. Alegava-se que o continuísmo se apoiava não só em alguns militares golpistas como em 1937, mas em um movimento de massas ainda maior do que o *queremismo* em 1945, como no peronismo argentino⁶.

É claro que, como em 1945, o sucesso de um golpe “preventivo” dependia da disposição em intervir da cúpula das forças armadas. Inexistindo mobilização política relevante de não oficiais como em

(5) Jango atendeu às reivindicações da greve dos 100 mil, substituiu o presidente tido como pelego do sindicato dos marítimos e, na sede do mesmo sindicato, fez discurso no qual prometia “prestigiando os autênticos líderes... O Brasil precisa de líderes operários. Precisa, outrossim, dessa unidade demonstrada na greve dos marítimos, tão indispensável ao desenvolvimento do sindicalismo brasileiro.” (apud Brandi, 2001, p. 5963).

(6) Por exemplo, o diretório da UDN em São Paulo afirmou em maio: “A pretexto da concessão de um salário mínimo, que ninguém honestamente se lembraria de negar, mas que deve ser fixado com justiça e alta equidade, a luta de classes está sendo preparada e vai ser desfechada pelo Sr. presidente da República. O momento, que ninguém se iluda, é pré-revolucionário e a revolução está sendo dirigida pelo Catete.” (apud Brandi, 2001, p. 5966).

1964, é impossível afirmar que a disposição em intervir tivesse por objetivo preservar a hierarquia militar. É pouco questionável que a intervenção militar estava a serviço da contenção de mobilizações sociais e de pressões pela redistribuição de renda. Antes da exigência de renúncia do presidente, um precedente foi a eleição para a presidência do Clube Militar em 1952, quando muitos partidários da chapa do ex-Ministro da Guerra, Estillac Leal, conhecido nacionalista próximo a Vargas, foram impedidos de votar por meio de expurgos e prisões preventivas. Mais significativo, sem dúvida, foi o longo memorando publicado quando se cogitava a duplicação do salário mínimo (em fevereiro de 1954, antes da demissão de Jango), assinado por coronéis e tenente-coronéis ligados à direção do Clube Militar e que teriam grande influência na ditadura de 1964, como Golberi do Couto e Silva, Sílvio Frota e Amaury Kruel. O chamado Manifesto dos Coronéis não disfarçava o descontentamento que os oficiais compartilhavam com camadas médias civis quanto às pressões inflacionárias e à influência política dos trabalhadores menos qualificados sobre as decisões de Vargas. Estas questões, contudo, eram tipicamente tratadas sob ótica da ameaça de subversão às hierarquias de mérito, que só não seriam refletidas nas hierarquias de rendimentos por causa da política (democrática). Esta beneficiava, naquela conjuntura, “certas classes ou grupos”, prenunciando “indisfarçável crise de autoridade”⁷.

Uma visão hierárquica e antidemocrática do poder – inclusive dentro das forças armadas – era combinada com uma visão hierárquica da estratificação social e da distribuição de renda. O alvo não era somente Goulart mas toda pressão favorável à redistribuição de renda que a política democrática implicava em um país tão desigual como o Brasil. No Distrito Federal, a duplicação do salário mínimo o levaria a um patamar equivalente a de um segundo-tenente do Exército, encarecendo o custo de serviços urbanos e produtos industriais intensivos em trabalho. Nessas circunstâncias, é difícil entender a mobilização política e ideológica de diferentes grupos sociais sem a articular com o conflito distributivo.

A inserção econômica de classes e frações sociais é essencial para entender seu lugar nos conflitos, sua posição ideológica e seu alinhamento político. Camadas médias urbanas seriam mais

(7) Em 1954, o manifesto denunciava as ameaças de “...estagnação duradoura da máquina militar, entorpecida em sua eficiência pela deterioração das condições materiais e morais indispensáveis e seu pleno funcionamento. Prenuncia-se indisfarçável crise de autoridade, capaz de solapar a coesão da classe militar, deixando-a inerte às manobras divisionistas dos eternos promotores da desordem e usufrutuários da intranquilidade pública...a ameaça sempre presente da infiltração de perniciosas ideologias antidemocráticas ou do espírito de partidarismo político, semeador de intranquilidade e conflitos, cada vez mais avulta na hora presente... vem crescendo as dificuldades de vida com que lutam, principalmente, os oficiais subalternos, subtenentes e sargentos... pelas múltiplas preocupações que decorrem da obrigação moral de assistir a seus familiares na satisfação das mais elementares necessidades de subsistência. E não fora tão grave e premente este problema, se não assistíssemos à compressão cada dia maior do padrão de vencimentos militares ante a espiral inflacionária de preços... Sabido é que em todas as guarnições, embora em escala variável, lutam os militares com dificuldades cada vez maiores para a manutenção de um padrão de vida compatível com sua posição social... Perigosas só poderão ser hoje, portanto, nos meios militares, as repercussões que já se pressentem e anunciam, de leis ou decisões governamentais que, beneficiando certas classes ou grupos, acarretarão pronunciado aumento do custo já insuportável de todas as utilidades... a elevação do salário mínimo a nível que, nos grandes centros, quase atingirá o dos vencimentos máximos de um graduado, resultará, por certo, se não corrigida de alguma forma, em aberrante subversão de todos os valores profissionais, estancando qualquer possibilidade de recrutamento, para o Exército, de seus quadros inferiores” (Cruz et al., 1983, p. 248-252).

prejudicadas pela redução das desigualdades salariais do que os empresários, pois tinham menos capacidade de se proteger da inflação e mais dependência de salários básicos baixos para manter renda real. Pequenos empresários sofreriam mais do que grandes. Se as forças armadas eram o pêndulo decisivo, camadas médias e pequenos empresários eram inegavelmente a base de massas da oposição udenista e da grande burguesia ao populismo, em vista de sua dependência do pagamento de salários básicos baixos para preservar seu *status* social e seu padrão de consumo diferenciado frente aos trabalhadores “sem qualificação” (Saes, 1985; Cardoso de Mello; Novais, 1998).

A conjuntura pré-1964 era semelhante, mas os conflitos atingiam um estágio superior por causa do nível de organização, mobilização e autonomia alcançado pelos trabalhadores urbanos. A inflação era elevada e crescente, com impacto distributivo maior. E João Goulart recuperava o poder como presidente, depois de ter sido vetado, em 1961, pela credencial de agitação demagógica dos de baixo. Ele não era apenas líder do PTB e defensor histórico dos sindicatos, como também patrono da proposta de duplicação do salário mínimo, refeita em 1964.

O projeto trabalhista: esforço de conciliação e veto conservador

O embate político em torno à economia não se limitava ao conflito distributivo e a decisões pontuais de política econômica. A oposição política incluía economistas que racionalizavam os interesses de empresários e camadas médias, criticavam os governos trabalhistas e propunham um plano de saída que recolocaria os trabalhadores em seu lugar na hierarquia tradicional da sociedade brasileira. A ditadura criaria as condições políticas para que esse plano fosse implementado a despeito de resistências.

O governo Goulart, ao contrário, não dispunha da concentração de poder para executar seus planos sem negociação. Aparentemente não tinha nem teria, a médio prazo, suporte popular ou nas forças armadas para uma estratégia de mobilização e confronto que resolvesse o impasse por meio da força. Assim, decisões cruciais para a execução do primeiro projeto proposto, o Plano Trienal, dependiam da renegociação da dívida externa com credores e de leis em um Congresso Nacional no qual os conservadores tinham poder de veto pelo menos até as eleições de 1966. Mesmo se quisesse, Goulart não podia implementar um programa que atendesse apenas aos interesses de sua base política. Por isso, procurou inicialmente implementar um programa econômico que buscava conciliar opostos e exigir concessões de ambos os lados. O problema foi que seus inimigos não estavam dispostos a qualquer concessão que aumentasse suas chances de sucesso, conseqüentemente sua popularidade e a capacidade de seu bloco político avançar em um programa de reformas mais profundo. Esse programa de reformas era conhecido e também era racionalizado por economistas, como Celso Furtado, como condição técnica de saída da crise⁸.

(8) O que se segue está apoiado parcialmente em Bastos (2011a). Para aprofundamento sobre a gestão econômica do governo Goulart e o Plano Trienal, ver Fonseca (2004), Pinkusfeld et al. (2005), Morato (2010) e Loureiro (2012).

O Plano Trienal foi proposto pela chamada “esquerda positiva” liderada por Santiago Dantas e Celso Furtado. À luz do conjunto do plano, não parece válido caracterizá-lo apenas como um plano de estabilização ortodoxo, embora contasse com austeridade creditícia e fiscal, além de moderação salarial, para iniciar a contenção da espiral inflacionária. Ele considerava, afinal, que a renegociação da dívida externa e um conjunto de reformas de base também eram necessárias para assegurar o controle da inflação a médio prazo.

Para entender a lógica da combinação entre austeridade e reformas de esquerda, é preciso compreender a interpretação de Furtado para o processo inflacionário, apresentada em vários textos anteriores ao Plano Trienal. Ao contrário da opinião ortodoxa, ele não considerava que o excesso de demanda gerado por irresponsabilidade fiscal e creditícia fosse o motivo fundamental da inflação. Ele também não negava que o déficit público pudesse ser um motivo da inflação, mas alegava que a existência de estrangulamentos de oferta era mais importante que o nível de demanda agregada para explicá-la. O problema era que o processo de diversificação produtiva de uma economia periférica não era homogêneo: a oferta em certos ramos não era facilmente ampliada por causa da existência de barreiras financeiras e tecnológicas, de modo que, para um certo nível de demanda agregada, diferentes ramos teriam diferentes graus de capacidade ociosa. Por isto, uma política de contenção da demanda agregada para combater a pressão inflacionária, que se localizava apenas em certos ramos onde havia estrangulamento de oferta (industrial ou agrícola), deixaria a economia como um todo crescendo muito aquém de seu potencial. Assim, seria preferível orientar a destinação de investimentos públicos e privados para superar estrangulamentos de oferta, e influenciar o estilo de consumo por meio do sistema de impostos e subsídios. Em geral, a arrecadação tributária deveria aumentar, com a maior justiça distributiva possível, para financiar necessidades de investimento exigidas pelo desenvolvimento e pela estabilidade de preços.

É claro que estrangulamentos setoriais de oferta tinham importância, mas considero que a raiz da aceleração inflacionária, tamanho o ritmo que alcançou, estava no desequilíbrio externo e na reação oligopolista aos problemas de lucratividade. Como vimos, a pressão sobre taxa de lucro do capital monopolista originava-se da combinação de desvalorização cambial e frustração dos níveis de ocupação desejada da capacidade trazida pela desaceleração cíclica. A reação empresarial por meio de elevação de margens de lucros e remessas externas atendia a objetivos microeconômicos mas agravava o problema sistêmico. A reação de pequenas e médias empresas, de um lado, e assalariados, de outro, era um efeito secundário mas crucial para reafirmar a aceleração da inflação. Embora o conflito distributivo fosse sobredeterminado pela conjuntura de crise cambial e pela estrutura oligopolista das filiais industriais, ele tinha impacto autônomo na reiteração de índices de inflação.

Como um economista cepalino, porém, Furtado também enfatizava que o desequilíbrio externo não resultava do excesso de demanda (ou carência de poupança), mas de fragilidades estruturais de uma economia subdesenvolvida e periférica. Naquelas circunstâncias, a solução do desequilíbrio cambial exigia, a curto prazo, restaurar controles cambiais e/ou alongar o prazo de pagamento do passivo externo,

enquanto a programação do desenvolvimento deveria estimular a diversificação das exportações e superar estrangulamentos de oferta. Em outras palavras, a programação do desenvolvimento seria o único remédio estrutural contra a inflação. Com implicações significativas para o Plano Trienal, isto significava que controles de demanda podiam unicamente comprar tempo para as reformas que propiciariam a adequada programação do desenvolvimento.

Esta interpretação foi, em linhas básicas, repetida no documento do Plano Trienal (Furtado, 2011). Alegava que os desequilíbrios fiscais, inflacionários e cambiais não podiam ser resolvidos meramente por controles de curto prazo. A médio prazo, uma reforma administrativa do Estado brasileiro, uma melhor programação do desenvolvimento (influenciando inclusive o perfil de consumo dispendioso de reservas cambiais), uma maior diversificação das exportações, e reformas que superassem estrangulamentos de oferta, como a reforma agrária e a orientação de investimentos industriais, eram necessárias para um estilo de desenvolvimento mais justo e menos sujeito a desequilíbrios monetários e cambiais. A curto prazo, sem uma reforma tributária preliminar, e sem renegociação dos prazos de pagamento da dívida externa, os desequilíbrios não podiam sequer começar a ser enfrentados, como, aliás, os economistas da ditadura militar devem ter aprendido com a experiência do Plano Trienal. Como lembrou em *Fantasia Desfeita*, Furtado alegava no Trienal que o déficit previsto na conta corrente exigiria uma redução de pelo menos 30% das importações, caso a dívida externa não fosse refinanciada, o que tornaria ainda mais difícil (para não dizer impossível) toda política de estabilização.

Os argumentos de Furtado sobre a centralidade da reforma tributária eram semelhantes, e tinham também um objetivo político óbvio: além de dramatizar a gravidade do problema econômico, transferiam parte essencial da execução do Plano Trienal para além do Ministério da Fazenda. É claro que instrumentos de controle do gasto público e do crédito estavam à disposição do Ministério, sob comando de San Tiago Dantas, que tentaria executar o Trienal em 1963. Mas a reforma tributária e a renegociação da dívida externa dependiam da má-vontade do Congresso Nacional no Brasil, e do governo e da comunidade financeira nos Estados Unidos. Furtado certamente compreendia as dificuldades políticas para executar o Plano Trienal, e parece ter planejado também um roteiro de ação política para a gestão econômica de San Tiago Dantas. De início, tratava-se de oferecer a contribuição amarga do governo para conter a *demand*a por recursos fiscais e cambiais escassos, em troca da contribuição do Congresso brasileiro e do governo dos EUA para ampliar a *oferta* de recursos fiscais e cambiais. A chamada “esquerda positiva” resolvera testar publicamente o quão positiva era a postura da direita, diante dos desequilíbrios financeiros e cambiais do Brasil.

O desafio de qualquer plano de estabilização, naquela conjuntura, era assegurar a estabilidade cambial para conter novas pressões de custos e, ao mesmo tempo, evitar que o conflito distributivo escalasse para níveis crescentes de reajuste inflacionário. Coordenar as decisões de preços e as demandas salariais é sempre muito difícil em uma economia capitalista com alta inflação. Fazê-lo em conjuntura de crise cambial e politização crescente da questão distributiva é mais ainda.

Foi em meio a essas circunstâncias extremamente restritivas que o Plano Trienal foi proposto. A opção do Plano Trienal foi agir simultaneamente em três frentes: recuperar o controle sobre a taxa de câmbio por meio da renegociação da dívida externa, limitando, assim, preços de *commodities* e as pressões de custo sobre filiais oligopolistas; conter a demanda agregada para enfraquecer a capacidade de repasse de pequenas e médias empresas; e negociar moderação nos reajustes salariais. Em outras palavras, combinar o controle da raiz do problema com a regulação do conflito distributivo.

A estratégia era arriscada porque ameaçava alienar, pelo menos temporariamente, parte importante da base política do trabalhismo, sem assegurar a boa vontade dos políticos e empresários hostis no Brasil e no exterior. De todo modo, Dantas iniciou a execução do Trienal retirando subsídios sobre o consumo de trigo e derivados de petróleo, e contraindo a oferta de crédito, embora tentasse atrasar a desvalorização cambial. Logo a seguir, as negociações com o Congresso Nacional e os credores externos fracassaram: na prática, o Plano Trienal acabava sob o poder de veto de seus inimigos, tendo apenas se iniciado. O risco de perda da base política do governo também aumentava: as pressões pela correção do salário mínimo e do salário do funcionalismo público (civil e militar) saíam do controle no primeiro semestre. João Goulart resolveu abandonar o esforço de estabilização, demitiu Dantas em 20 de junho de 1963 (menos de cinco meses depois de tê-lo nomeado), e passou a ceder a demandas de diferentes grupos sociais e políticos, para recompor sua base de apoio e se proteger do avanço da conspiração, em meio ao agravamento da instabilidade econômica.

A título de mero exercício contrafactual, algo diferente poderia ter sido feito para salvar o Trienal? A meu ver, a construção retórica e lógica de Furtado a respeito das condições de viabilidade do Trienal abria, implicitamente, um rota de fuga, caso a primeira opção de negociação com os credores externos fracassasse. Com efeito, se não estava à disposição do governo impor uma reforma tributária ao Congresso (como fez a ditadura militar depois), era possível decretar uma moratória da dívida externa. Não se sabe se Furtado fez em 1963 a proposta que faria em 1982, mas San Tiago Dantas fez⁹. Jornais da época circulavam como boato a hipótese antes da demissão de Dantas. Depois da demissão, Dantas chegou ao ponto de fazer um esforço para reconstruir a base política do governo Goulart que tinha, como peça de programa econômico, a moratória da dívida externa, que abriria a possibilidade de travar a depreciação cambial e seu impacto inflacionário, e unir forças de centro-esquerda contra um inimigo externo que, de fato, já estava conspirando contra a democracia brasileira. O evento dramático talvez aumentasse, também, a pressão democrática pela reforma tributária. Jango preferiu, contudo, barganhar com o governo dos EUA por meio da ameaça de regulamentar a Lei de Remessa de Lucros em troca do refinanciamento da dívida. Quando não obteve o refinanciamento desejado, a regulamentação do regime de remessas estava longe de resolver o desequilíbrio externo (e pouco afetou as filiais), mas ofereceu à oposição interna e externa um pretexto para recusar-se a qualquer nova aparência de colaboração com o governo “populista”.

(9) Recentemente, a publicação póstuma do último artigo escrito por Furtado sugere que ele defendeu a necessidade da moratória externa em 1963 (Furtado, 2012).

Em seguida, o que às vezes é descrito como uma “virada à esquerda” de Goulart representou uma reação ao risco de perda da base trabalhista, cansada com apelos ao sacrifício que não traziam resultados palpáveis. Foi também um esforço de mobilizar a base e ampliar seu contingente por meio da conscientização e do debate público. No fundo, o governo abandonou qualquer esforço de combate à inflação que, de todo modo, fora sabotado por seus inimigos políticos. A única linha de combate à inflação que dependeria apenas do governo, sem contar com o Congresso ou os credores, seria redobrar a austeridade. Todavia, ela apenas aceleraria o declínio político de Goulart sem resolver um processo inflacionário que, em meio à recessão crescente, evidentemente não resultava do sobreaquecimento da demanda.

A aposta de Goulart parece ter sido a de aumentar seu poder de barganha, como representante legítimo de um contingente mobilizado e crescente da sociedade brasileira, no campo e na cidade. Era uma estratégia *democratizante* que não se alinhava aos clamores golpistas de parte de seus correligionários e envolvia mobilizar trabalhadores por meio de comícios públicos e organizações sindicais. Como apontado por Caio Toledo (2004), a racionalização dos golpistas de que realizaram um golpe preventivo não foi confirmada depois da busca frenética de documentos que, em abril de 1964, sustentassem a alegação contrarrevolucionária.

A verdade é que o bloco de direita preferiu não negociar nem esperar para resolver o impasse democraticamente, por meio do voto, em contexto de mobilização popular crescente. O ganho de autonomia dos sindicatos era inegável. O giro à esquerda do PTB era nítido, sem que o risco de instabilidade afastasse massas desorganizadas. Seu crescimento eleitoral era evidente, inclusive nos chamados grotões, apoiado em programas de alfabetização que intitulavam novos eleitores e em um programa de reformas que empolgava massas rurais, como a extensão dos direitos trabalhistas para o campo e a reforma agrária. Assim como o avanço organizacional de sindicatos urbanos, a proliferação rápida de ligas camponesas e sindicatos rurais anunciava um processo longo de conscientização e mobilização no campo que poderia questionar hierarquias tradicionais e mudar a correlação de forças no país como um todo¹⁰.

O objetivo do golpe foi barrar a onda democratizante e defender o *status quo*. A saída da crise econômica era uma questão relacionada. O diagnóstico e o programa de saída vinham sendo apresentados por economistas conservadores que propunham superar a desordem promovida pelo chamado populismo de João Goulart. Na prática, resolver os conflitos e sair da crise de modo contrário às aspirações populares interpeladas por Goulart com plataforma de redistribuição de propriedade e renda. Como a raiz da crise seria o conflito distributivo e a desordem política que destruíam a

(10) Para o realinhamento eleitoral e o avanço do PTB nas regiões menos urbanizadas e mais pobres, ver Soares (1973), Souza (1976) e Lavareda (1991). Para o movimento de sindicalização rural e seu impacto político, Page (1972), Mallon (1978), Martins (1981), Azevedo (1982), Camargo (1986) e Welch (2006).

racionalidade econômica e a confiança empresarial, o autoritarismo político seria essencial para restaurar ambos.

A imaginação autoritária

O autoritarismo político, portanto, combinava-se a um plano de ação econômica que recolocaria os trabalhadores em seu devido lugar. A proposta dos economistas conservadores tinha um nítido conteúdo hierárquico que legitimava o bloqueio da pressão redistributiva que a política democrática implicava em um país tão desigual como o Brasil. Não surpreende que ela tivesse afinidade eletiva com a crítica dos militares à desordem e irracionalidade trazida pela democracia, que permitia a agitação “demagógica” do PTB e dos sindicatos. Tanto o manifesto dos ministros militares contra a posse de Goulart em 1961, quanto a instrução reservada do chefe do Estado-Maior do Exército, general Castelo Branco, aos demais generais em 20 de março de 1964, faziam alusão à ação perniciosa dos sindicatos sobre a hierarquia política e a ordem econômica, com beneplácito da liderança trabalhista. O alvo era o recurso às greves na luta política e econômica. Nos termos do manifesto de 1961:

Já ao tempo que exercera o cargo de ministro do Trabalho, o sr. João Goulart demonstrara, bem às claras, suas tendências ideológicas, incentivando e mesmo promovendo agitações sucessivas e frequentes nos meios sindicais, com objetivos evidentemente políticos e em prejuízo mesmo dos reais interesses de nossas classes trabalhadoras... No cargo de vice-presidente, sabido é que usou sempre de sua influência em animar e apoiar, mesmo ostensivamente, manifestações grevistas por conhecidos agitadores... País em busca de uma rápida recuperação econômica que está exigindo enormes sacrifícios, principalmente das classes mais pobres e humildes; em marcha penosa e árdua para estágio superior de desenvolvimento econômico-social... não poderá nunca o Brasil enfrentar a dura quadra que estamos atravessando, se apoio, proteção e estímulo vierem a ser dados aos agentes da desordem, da desunião e da anarquia (Heck et al., 1961).

Na instrução de 1964, a ameaça era a escalada das greves para pressionar pela redistribuição de propriedade e renda através das reformas de base:

Compreendo a intranquilidade e as indagações de meus subordinados nos dias subsequentes ao comício de dia 13 do corrente mês (março)... São evidentes duas ameaças: o advento de uma Constituinte como caminho para a consecução das reformas de base e o desencadeamento em maior escala de agitações generalizadas do ilegal poder do CGT. As Forças Armadas são invocadas em apoio a tais propósitos... Entrarem as Forças Armadas numa revolução para entregar o Brasil a um grupo que quer dominá-lo para mandar e desmandar e mesmo gozar o poder? Para garantir plenitude do agrupamento pseudo-sindical, cuja cúpula vive na agitação subversiva cada vez mais onerosa aos cofres públicos? ... O CGT anuncia que vai promover a paralisação do país, no quadro do esquema revolucionário. Estará configurada uma calamidade pública... É preciso aí, perseverar, sempre ‘dentro dos limites da lei’. Estar pronto para a defesa da legalidade... contra a calamidade pública a ser promovida pela CGT e contra o desvirtuamento do papel histórico das Forças Armadas (Branco, 1964).

Esta concepção antidemocrática do poder, da estratificação social e da distribuição de renda e propriedade seria modernizada, pelo menos na forma, com a contribuição dos argumentos técnicos dos economistas conservadores. Já consolidada a ditadura, o coronel Jarbas Passarinho, ministro do Trabalho em 1970, assim se referiu aos efeitos distributivos injustos e inflacionários da democracia e da “demagogia” trabalhista:

Os governos pseudo-trabalhistas, ou ávidos de popularidade, calculadamente distribuíam favores individuais ou grupais, como forma de assegurarem o apoio das cúpulas corruptoras (dos sindicatos) e, através delas, obterem a simpatia da massa operária. Os favores pagava-os a Nação, em última análise os trabalhadores. Em 1964 havíamos chegado ao clímax dos efeitos perniciosos dessa política de clientela trabalhista... A política de salários media-se pela improvisação e pelo prestígio de cada grupo reivindicador. Dentro da anarquia sindical produzida pela concessão demagógica de aumentos salariais desordenados, produzia-se a injustiça dos reajustamentos substancialmente diferentes... Claro que isso decorria da conveniência do Estado em favorecer grupos de pressão sindical, na medida em que esses grupos eram vitais à sua imagem de governo trabalhista, o que levava inclusive ao desempenho do papel patrocinador de greves. Como consequência, a indústria e o comércio não absorviam a mão de obra deslocada dos campos. A inflação, autoalimentada pelos déficits descontrolados do Tesouro e pelos aumentos demagógicos dos salários das categorias mais agressivas dos trabalhadores, acumulava mais de 23% no primeiro semestre de 1964, ameaçando chegar a 140% naquele ano (Passarinho, 1970, apud Costa, 1997, p. 36).

Embora os termos lembrassem a alusão à demagogia distributiva presente pelo menos desde o Manifesto dos Coronéis de 1954, a crítica ao trabalhismo estava vinculada agora ao programa conservador que restaurara a racionalidade econômica e a “neutralidade” distributiva. Tradicionalmente, o conservadorismo econômico explicava a inflação pelo excesso de demanda monetária e culpava o déficit público pelo excesso, propondo o corte de gasto (preferencialmente ao aumento de impostos) para reduzir o déficit. Esta era a visão que a União Democrática Nacional (UDN) apresentava desde o programa da campanha presidencial do Brigadeiro Eduardo Gomes em 1945, ecoando argumentos esgrimidos então pelo decano liberal Eugênio Gudín e pelo jovem Octávio Gouveia de Bulhões. Novos argumentos e projetos de reforma que adaptavam o ideário conservador ao contexto da década de 1960 foram elaborados por *think tanks* financiados por filiais e empresários nacionais, como o Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais e o Instituto de Bases da Ação Democrática (Dreifuss, 1973; Bielschowsky, 1985).

Antes do golpe de 1964, Gudín e Bulhões eram acompanhados por Roberto Campos e por um conjunto de jovens economistas, e associavam o déficit, a inflação e o baixo crescimento ao programa “populista”: aumento de salários acima da produtividade do trabalho, gastos sociais indevidos, preços relativos definidos politicamente, apreciação cambial, irresponsabilidade fiscal e monetária, regulamentação de remessas de lucros, ameaças de reforma agrária e urbana. Além do excesso de demanda, a oferta não poderia crescer adequadamente por causa dos limites aos lucros impostos pelo controle de preços administrados pelo governo: aluguéis, produtos agrícolas, taxas de juros, câmbio e salários. Os lucros precisavam ser liberados das restrições políticas para que a oferta pudesse

acompanhar a demanda. O salário não poderia aumentar acima da produtividade (independentemente do patamar inicial das duas variáveis). O gasto público não podia estar sujeito às demandas “irresponsáveis” dos cidadãos por salários indiretos (na forma de bens e serviços públicos gratuitos) que, de modo inadvertido e contraproducente, os próprios cidadãos acabariam pagando, supostamente, com mais inflação.

Desse modo, a ortodoxia conservadora culpava o conflito distributivo e político pela inflação. Mais precisamente: a culpa era dos trabalhadores que queriam auferir reajuste de salários (diretos e indiretos) supostamente maiores que o aumento marginal da produtividade e dos políticos que se alimentavam da demagogia, usando recursos tributados das “classes produtivas”, emitindo moeda ou propondo reformas irrealistas dos direitos de propriedade. Vetos conservadores à reforma tributária, margens de lucro crescentes, endividamento externo ou crise cambial? Não, o culpado último pela crise seria um sistema político em que as decisões eram influenciadas por pressões democráticas. Nas palavras de Mario Henrique Simonsen:

Ordenar as aspirações da sociedade num programa de ação exequível, eis o grande desafio dos governantes no mundo moderno... Lamentável é verificar que o sufrágio universal frequentemente premia aqueles candidatos que prometem dividir o bolo em partes de soma superior ao todo. Nasceram assim as experiências da incompatibilidade distributivista, cujos resultados são apenas a explosão inflacionária, a insolvência externa, a falência do crescimento e a desordem social. Enquanto boa parte do mundo continua mergulhada nos dilemas da perplexidade, o Brasil vem se destacando, desde a Revolução de 1964, como uma ilha de racionalidade (Simonsen, 1974, apud Serra, 1979, p. 138-9).

Em outro texto, Simonsen explicaria que a fórmula de reajuste que provocou forte queda do salário mínimo real “estabelece um critério objetivo para as negociações coletivas de salário, resolvendo pela matemática o que em muitos países se resolve pelas greves e pressões políticas” (Simonsen, 1976, apud Serra, 1979, p. 106). Em livro escrito com Roberto Campos, escreveriam ainda:

A Revolução de 1964 abriu uma nova fase da História Econômica do Brasil... a especificação do desenvolvimento econômico como objetivo nacional prioritário, num quadro político estável, atento à continuidade de princípios, e que permitiu que as decisões econômicas se formassem por critérios técnicos isentos de injunções eleitorais (Simonsen; Campos, 1974, p. 1-2).

Os economistas forneciam uma legitimação técnica da autocracia política. Se aceita sua linha de argumentação, era impossível superar o problema econômico com democracia, pois os demagogos e o povo ignorante quanto aos princípios de economia tinham incentivo para perpetuar o erro e prejudicarem a si mesmos. A técnica supostamente correta só podia ser imposta, de cima para baixo, para além do conflito. Para além da irracionalidade da política democrática. A afinidade eletiva entre essa racionalização ideológica e a visão autoritária dos militares sobre conflito político, estratificação social e distribuição de renda não pode ser subestimada. Ela esteve a serviço não da “neutralidade distributiva”, mas de uma enorme concentração da renda e da propriedade. Foi o próprio Simonsen quem revelou, tecnicamente, que:

De um modo geral o Governo Castello Branco reservou a correção monetária para aquelas áreas em que ela se mostrava mais recomendável do ponto de vista do estímulo à produção, à equidade fiscal e ao mercado de capitais. O campo politicamente mais tentador para a indexação, o dos salários, foi devidamente contornado pela fórmula do reajustamento pela média e não pelo pico... Devido à subestimativa do resíduo inflacionário, esse critério parece ter provocado certo declínio dos salários reais entre 1965 e 1967, o que afinal era a contrapartida da melhoria da posição que se pretendia garantir aos locadores de imóveis, aos concessionários de serviços de utilidade pública, aos portadores de títulos de renda, e aos demais beneficiários da inflação corretiva (Simonsen, 1970, p. 184).

Uma vez iniciada a ditadura, os economistas que antes criticavam o “populismo” também defenderam um programa gradualista de combate à inflação contra o tratamento de choque proposto pelo FMI. Desta vez, um governo socialmente conservador e politicamente alinhado a Washington e Wall Street obteve rapidamente o apoio do governo e da comunidade financeira dos EUA para renegociar a dívida externa - o que permitiu apreciar o câmbio por alguns anos para conter a inflação, em nítido episódio de “populismo cambial”. E iniciou-se um programa de reformas estruturais exatamente pela reforma tributária, agora simplesmente imposta a um Congresso Nacional tornado servil. Os direitos trabalhistas foram alterados, e a poupança compulsória formada a partir da folha salarial serviu para subsidiar a construção de subúrbios que segmentavam burguesia e camadas médias, de um lado, e a população desprovida de condições adequadas de moradia e serviços públicos, do outro lado do muro. Os latifúndios aumentaram e receberam subsídios para a modernização técnica, enquanto o êxodo rural inchava a periferia insalubre das grandes cidades e rebaixava o salário dos trabalhadores desqualificados. A concentração de renda resultante animou a construção civil e a indústria de bens duráveis que atendia parte minoritária da população, gerando um estilo de desenvolvimento excludente que nada tinha de “tecnicamente” necessário, sendo consequência direta do modo como os conflitos dos anos 1960 foram resolvidos.

É claro que o sentido político e o impacto distributivo do programa de reformas da ditadura era inverso ao programa trabalhista: basta lembrar que o salário mínimo real caiu 35% entre fevereiro de 1964 e março de 1967. O avanço da concentração de renda asseguraria, como diria o General e Presidente Emílio Garrastazu Médici, que o Brasil fosse bem mas o povo fosse mal - ainda que seu principal economista, Antônio Delfim Neto, assegurasse ser tecnicamente necessário fazer crescer o bolo para depois distribuí-lo, antes de comandar uma redução ainda maior do salário mínimo na década de 1980. Isto serve para nos lembrar que decisões importantes de política econômica não costumam ter “neutralidade distributiva”. E que o programa trabalhista não foi implementado porque seus opositores organizavam-se para executar um programa inverso de construção de uma sociedade desenvolvida.

Referências citadas

ARQUIVO GV: Arquivo Getúlio Vargas: CPDOC-FGV.

AZEVEDO, F. A. (1982). *As ligas camponesas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- BASTOS, P. P. Z. (2001) *A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil, 1890-1954*. Tese (Doutoramento)–Instituto de Economia, Unicamp, Campinas. 530p.
- _____ (2011a). O Plano Trienal e sua economia política. In: O PLANO Trienal e o Ministério do Planejamento. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto. v.4, p. 441-449. (Col. Arquivos Celso Furtado, n. 4).
- _____ (2011b). 2) Qual era o Projeto Econômico Vargas? *Estudos Econômicos*, São Paulo, USP, v. 41, p. 345-382.
- _____ (2012). Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: BASTOS; FONSECA (Org.). *A Era Vargas - Desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: UNESP.
- BRANCO, C. (1964). Instrução reservada do general Castello Branco. In: FICO, C. (2004). op. cit.
- BIELSCHOWSKY, R. (1985) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BRANDI, P. (1983). *Vargas. Da vida para a História*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CAMARGO, A. A. (1986). A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral de civilização brasileira*. O Brasil republicano: sociedade e política. São Paulo: Difel.
- CARDOSO, F. H. (1972). *O modelo político brasileiro*. São Paulo: DIFEL.
- CARDOSO DE MELLO, J. M.; NOVAIS, F. (1998). Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARTZ, L. *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras. v. IV.
- COLISTETE, R. (2009). Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira, 1945- 1978. *Revista de Economia Política*, v. 29, n. 4 (116), p. 386-405, out./dez.
- CRUZ, A. N. et al. (1983). *Impasse na democracia brasileira, 1951-1955: Coletânea de documentos*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 1985.
- DREIFUSS, R. (1973). *1964: a conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.
- FICO, C. (2004). *Além do golpe: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar*. Rio de Janeiro: Record.
- FIGUEIREDO, A. (1987). *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- FONSECA, P. D. (2004). Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do Governo Goulart. *Estudos Econômicos*, São Paulo, SP, v. 34, n. 3, p. 587-622.

- FURTADO, C. (1989). *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____ (2011). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto. v. 4, p. 441-449. (Col. Arquivos Celso Furtado, n. 4).
- _____ (2012). O golpe de 1964 e o Nordeste. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, p. 212-215, jul./dez.
- HECK et al. (1961). Manifesto dos ministros das três armas contra a posse de João Goulart (30/08/1961). In: CARONE, E. (1980). *A Quarta República (1945-1964): Documentos*. São Paulo: Difel.
- HIRSCHMAN, A. (1977). The turn to authoritarianism in Latin America and the search for its economic determinants. In: MALLOY, J. (Ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- KALECKI, M. (1939). Salários nominais e reais. In: MIGLIOLI, J. (Org., 1977). *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 1987.
- LAVAREDA, A. (1991). *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro, 1945-1964*. 2. ed. Rio de Janeiro: Iuperj: Revan, 1999.
- LOUREIRO, F. (2012). *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: a política econômica nos Governos Jânio Quadros e João Goulart, 1961-1964*. Tese (Doutoramento)–USP, São Paulo.
- MALLON, F. E. (1978). Peasants and rural laborers in Pernambuco, 1955-1964. *Latin American Perspectives*, v. 5, n. 4, Autumn.
- MARINI, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. Mexico: Nueva Era.
- MARTINS, J. S. (1981). *Os camponeses e a política no Brasil*. São Paulo: Vozes.
- MORATO, M. (2010). *A política econômica do governo João Goulart: restrições estruturais e vetos políticos*. Dissertação (Mestrado)–Unicamp, Campinas.
- MORLEY, S. (1971). Inflation and stagnation in Brazil. *Economic Development and Cultural Change*, v. 19, n. 2, p. 184-203, Jan.
- NEVES, L. A. (1997). Trabalhadores na crise do populismo: utopia e reformismo. In: TOLEDO, C. N. (1997). *1964: Visões críticas do golpe – Democracia e reformas no populismo*. Campinas: Editora da Unicamp.
- O'DONNELL, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- PAGE, J. (1972). *A revolução que nunca houve: o Nordeste do Brasil, 1955-1964*. Rio de Janeiro: Record.

- PASSARINHO, J. (1970). A filosofia trabalhista da Revolução de Março. Apud COSTA, E. (1997). *A política salarial no Brasil (1964-1985)*. São Paulo, Boitempo.
- PINKUSFELD, C.; MELO, H.; ARAÚJO, V. (2005). *Um governo sitiado: a política econômica do Governo Jango*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 6 / CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 7. *Anais...* Conservatória, 2005.
- SAES, D. (1985). *Classe média e sistema político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz.
- SERRA, J. (1979). As desventuras do economicismo: três teses equivocadas sobre a conexão entre autoritarismo e desenvolvimento. *Dados*, n. 20.
- SIMONSEN, M. H. (1970). *Inflação: gradualismo vs. tratamento de choque*. Rio: Apec Editora.
- _____ (1974). Prefácio a *O Modelo Brasileiro* apud SERRA, J. (1979), op. cit.
- _____ (1976). Brasil e suas perspectivas econômicas apud SERRA, J. (1979), op. cit.
- SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. (1974). *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- SOARES, G. D. (1973). *Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República*. São Paulo: Difel.
- _____ (1994). O golpe de 1964. In: SOARES, G. D.; D' ARAÚJO, M. C. (Ed.). *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.
- SOUZA, M. C. (1976). *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- TAVARES, M. C. (1974). *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 1985.
- TOLEDO, C. N. (2004). 1964: golpismo e democracia. As falácias do revisionismo”. *Crítica Marxista*, Campinas, n. XIX.
- WALLERSTEIN, M. (1980). O colapso da democracia no Brasil: os seus determinantes econômicos. *Dados*, n. 23.
- WEFFORT, F. (1967). O populismo na política brasileira. In: O POPULISMO na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- WELCH, C. (2006). Movimentos sociais no campo até o golpe militar de 1964: a literatura sobre as lutas e resistências dos trabalhadores rurais do século XX. *Lutas & Resistências*, Londrina, v.1, p. 60-75, set.