

Credibilidade e Populismo no Brasil: A Política Econômica dos Governos Vargas e Goulart*

Pedro Cezar Dutra Fonseca**
Sérgio Marley Modesto Monteiro***

Sumário: 1. Introdução; 2. Modelo teórico; 3. Segundo governo Vargas; 4. Governo João Goulart; 5. Conclusão.

Palavras-chave: populismo; credibilidade; Getúlio Vargas; João Goulart.

Códigos JEL: N16.

O segundo governo de Vargas (1951-54) e o governo de João Goulart (1961-64) são usualmente considerados como exemplos típicos do populismo no Brasil. A maior parte da literatura considera as políticas econômicas neles implementadas como “hesitantes”, “irracionais” ou “ambíguas”. Entretanto, a análise das políticas econômicas dos dois governos permite que sejam detectadas certas regularidades, que podem ser compreendidas como o resultado de equilíbrio em um modelo de credibilidade. Observa-se que a condução das políticas econômicas parte de uma mesma estratégia de convencer os agentes privados quanto à prioridade no combate à inflação. À medida que o tempo avança, essa prioridade vai gradualmente sendo afrouxada, iniciando-se uma segunda fase, de randomização. Essa política oscilatória contribui para abalar a credibilidade dos governos e inaugura uma terceira fase em que, vendo a crise aprofundar-se, estes acabam por abandonar a opção pela estabilidade.

The Vargas' second administration (1951-54) and Goulart's administration (1961-64) are considered typical examples of populism in Brazil. Because of the political problems both presidents had to face, the literature usually defines their economic policies as “hesitating”, “irrational” or “ambiguous”. However, the analysis of the

* Artigo recebido em mar. 2004 e aprovado em set. 2004. Registra-se o agradecimento ao CNPq e à FAPERGS pelo apoio à pesquisa, bem como a colaboração do bolsista de Iniciação Científica Rubens Augusto de Miranda. Os autores agradecem ainda aos pareceristas pelos comentários e sugestões.

** Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: pedro.fonseca@ufrgs.br

*** Professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: sergio.monteiro@ufrgs.br

two periods indicates that there is a pattern in the way economic policies were conducted, which can be understood as a result of an equilibrium strategy in a model of credibility. The governments started with measures to fight against inflation that improved the credibility of the economic policies. As time goes on, though, the policies were random, alternating measures pro and against stabilization. Later, as a result of the costs associated with the policies, they abandoned the austerity and, in consequence, the credibility decreased and the attempts of stabilization failed.

1. Introdução

O segundo governo de Vargas (1951-54) e o governo de João Goulart (1961-64) são usualmente considerados como os exemplos mais típicos do populismo no Brasil, fenômeno presente em vários países latino-americanos a partir da década de 1930. O significado, as motivações históricas e as diferentes manifestações do populismo constituem objeto de intensa discussão na literatura, dificultando uma conceituação consensual, embora haja traços comuns amplamente mencionados pelos analistas. Mas estes, quase sempre, chamam atenção para fenômenos de natureza nitidamente política, como a existência de liderança carismática, a relação direta entre esta e os governados, dispensando instâncias intermediárias, o discurso distributivista e a simbiose entre práticas políticas demagógicas e autoritárias, dentre outros. Dornbusch e Edwards (1991) definem “populismo econômico” como “an approach to economics that emphasizes growth and income redistribution and deemphasizes the risks of inflation and deficit finance, external constraints, and the reaction of economic agents to aggressive nonmarket policies”. Ao elencarem as características mais importantes do populismo, os autores consideram que “Policymakers explicitly reject the conservative paradigm and ignore the existence of any type of constraints on macroeconomic policy” (pag. 9). A análise da política econômica dos governos Vargas e Goulart, entretanto, permite que se detectem certas regularidades que podem auxiliar a esclarecer seu comportamento neste campo e entender melhor o fenômeno do populismo em matéria de economia. Mais especificamente, será enfocada a estratégia de combate à inflação e seu conflito a curto prazo com as propostas de crescimento econômico acelerado defendidas por ambos.

Conquanto o contexto econômico e político da posse de Goulart na Presidência da República seja mais grave, vale lembrar que este não difere muito da conjuntura em que Vargas assumiu: inflação crescente e tendência à desaceleração das taxas de crescimento do PIB, às quais se somam, ao longo do mandato, ao agravamento

da situação das contas externas, com déficit no balanço de pagamentos e dificuldades para atração de capitais externos e para captação de poupança interna. Do ponto de vista político, Santos (1986) ressalta a maior vulnerabilidade do governo Goulart em comparação com os governos que o antecederam no pós-guerra, incluindo o segundo governo Vargas. De acordo com o autor, o governo Goulart viveu uma crise de paralisia decisória, resultante de três condições do período: “a fragmentação política, a polarização ideológica e a instabilidade das coalizões”¹ (pag. 81). Mesmo sob circunstâncias políticas diferentes, é importante mencionar que tanto Vargas quanto Goulart tiveram problemas para tomar posse, em clima de radicalização em que parte da oposição civil e militar chegou a propor 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 militar contra Goulart, uma década após.

O conturbado ambiente político desses governos contribui para que boa parte da literatura considere as políticas econômicas neles implementadas como “hesitantes”, “irracionais”, “ambíguas”, fazendo decorrer destes adjetivos, mesmo involuntariamente, interpretações que induzem a crer que as mesmas eram totalmente erráticas, desprovidas de qualquer lógica. Com o objetivo de mostrar que se pode detectar determinado padrão de regularidade na política econômica, principalmente no que tange ao dilema inflação versus crescimento, será abordado inicialmente o segundo governo de Vargas e, a seguir, o governo de Goulart, o qual será subdividido em dois subperíodos, o parlamentarista e o presidencialista. A análise destas três conjunturas permite a observação de que todas partem de uma mesma estratégia governamental de convencer os agentes privados quanto à prioridade no combate à inflação, com propostas de políticas austeras, inspiradas na ortodoxia e na necessidade do equilíbrio das contas públicas, embora sem nunca deixar de mencionar o desenvolvimento econômico como fim último. À medida que o tempo avança, não obstante, essa prioridade vai gradualmente sendo afrouxada; abalada sua credibilidade e sem obter êxito no combate à inflação, passa-se por uma segunda fase, de randomização, em que decisões contraditórias pró e contra a estabilidade são tomadas alternadamente e, às vezes, quase de forma simultânea. Essa política oscilatória e hesitante contri-

¹As evidências de paralisia decisória são apresentadas por Santos (1986). Sua comprovação empírica é feita a partir de um conjunto de dados que revelam: a queda da taxa de aprovação de projetos de lei; a menor estabilidade ministerial, medida por uma fórmula que leva em conta a duração do governo, o número de ministérios e o número de ministros; e a fragmentação na distribuição de cadeiras entre os partidos.

bui para abalar ainda mais a credibilidade dos governos e inaugura uma terceira fase em que, vendo a crise aprofundar-se, estes acabam por abandonar a opção pela estabilidade, substituindo-a pelo crescimento, numa tentativa derradeira de ampliar sua base de sustentação e legitimidade.

2. Modelo Teórico

A pergunta que surge naturalmente é: por que as tentativas de estabilização foram abandonadas em tão curto espaço de tempo, ou, de outra forma, por que os governos não perseveraram no cumprimento das metas que eles próprios estabeleceram quando assumiram o poder? Para responder a essas questões é necessário acrescentar ao “cinto protetor” do programa teórico neoclássico duas suposições centrais. A primeira é que a função de preferência do governo, qualquer que seja a orientação ideológica de quem está no poder, tem argumento positivo no nível de emprego (e produto), seja por preocupações de ordem social, seja por razões de ordem meramente política. A segunda é que, no curto prazo, a inflação não-antecipada pode levar o nível de emprego a um patamar acima da taxa natural, o que significa admitir a existência de uma Curva de Phillips de curto prazo na economia. Sob o enfoque que ora é proposto, a conduta dos executores da política econômica não é exógena. O comportamento das variáveis econômicas vai resultar da interação estratégica entre o governo - na condição de responsável pelas medidas de política econômica - e o setor privado, como pode ser visto a seguir.

Seguindo Barro (1986a), seja z_t a função custo do governo, a qual depende da inflação corrente π_t e da inflação surpresa $(\pi_t - \pi_t^e)$, onde π_t^e é a inflação esperada pelo público.

$$z_t(\pi_t, \pi_t - \pi_t^e) = (a/2)\pi_t^2 - b(\pi_t - \pi_t^e) \quad (1)$$

Os coeficientes a e b são positivos, o que significa que os custos aumentam com a inflação corrente π_t e diminuem com a inflação surpresa $(\pi_t - \pi_t^e)$. A inflação surpresa é útil para o governo, na medida em que expansões monetárias não-antecipadas podem levar ao aumento da atividade econômica, diminuindo a taxa de desemprego. Esse resultado pode ser obtido assumindo-se a existência de uma curva de Phillips na economia, de tal modo que o governo possa explorar um *trade-off* entre inflação e desemprego. Estas condições, conforme será visto na descrição das políticas econômicas nas próximas seções, aplicam-se aos governos Vargas e Goulart.

O governo procura minimizar o valor presente esperado dos custos, dado por:

$$E [z_t + z_{t+1}/(1+r) + \dots + z_T/(1+r)^{T-t}]$$

onde $r > 0$ é a taxa de desconto no tempo, exógena e constante, e T é o período final.

Na determinação do equilíbrio, Barro supõe duas situações para o comportamento do governo. Na primeira, o governo está comprometido com uma meta de inflação, de modo que $\pi_t^e = \pi_t$, e o valor de inflação que minimiza os custos é $\pi_t = 0$ em todos os períodos. O custo para o governo em cada período é $z(0, 0) = 0$. Na segunda situação, o governo age discricionariamente, tomando a expectativa de inflação por parte do público, presente e futura, como dada. Nesse caso, haverá um valor de taxa de inflação em t que minimiza o custo, dado por:

$$\pi_t^m = b/a \quad (2)$$

O público, na tentativa de não ser enganado, também resolve o problema de minimização do governo e escolhe $\pi_t^e = \pi_t^m = b/a$. Assim, o equilíbrio de Nash do modelo prevê inflação surpresa igual a zero. O custo para o governo é:

$$z_t = z^m = z(\pi_t, 0) = (1/2)b^2/a > 0 \quad (3)$$

Percebe-se que há um custo maior da política discricionária, comparado com o que seria obtido sob o compromisso de uma meta de inflação por parte do governo.

Na etapa seguinte da análise, introduz-se no modelo a possibilidade de incerteza do público sobre o tipo de governo com que está defrontando-se, entre dois tipos possíveis. O tipo 1 é forte, comprometido com o objetivo de não inflacionar. O tipo 2 é fraco, sem capacidade para assumir tal compromisso, e busca apenas minimizar o valor presente esperado dos custos. O governo conhece seu próprio tipo, mas o público não sabe com que tipo de governo está lidando e tenta identificá-lo através de seus movimentos, em um processo de aprendizado pela experiência. O fato de o público não conhecer o tipo de governo que enfrenta resulta na possibilidade de o governo fraco manipular sua reputação, fazendo-se passar por forte ao escolher $\pi_t = 0$. Com isso, ele busca reduzir a expectativa de inflação por parte do público, minimizando assim seus custos. No caso dos governos Vargas e Goulart, como será mostrado a seguir, isto foi feito por meio da implementação de políticas econômicas de cunho ortodoxo no início de seus mandatos. O período em que o governo permanece no poder é finito, estendendo-se de 0 a T . No período final T , de conhecimento comum, o governo fraco não tem mais nenhum incentivo para disfarçar-se de forte e vai escolher $\pi_t = \pi^m = b/a$.

Seja p_t a probabilidade de um governo fraco escolher $\pi_t = 0$, condicionada a que a escolha tenha sido não inflacionar nos períodos anteriores, seja α_t a probabilidade subjetiva do público em t de que o governo é do tipo forte, sendo α_0 de conhecimento comum, e seja p_t^p a percepção que o público tem de p_t . Se o resultado em t é $\pi_t = 0$, há duas possibilidades: ou o governo é do tipo forte (com probabilidade α_t), ou é do tipo fraco (com probabilidade $1 - \alpha_t$) e está disfarçando (com probabilidade p_t). O resultado $\pi_t = \pi_t^m$ aparecerá no caso de o governo ser do tipo fraco (probabilidade $1 - \alpha_t$) e não tentar disfarçar (probabilidade $1 - p_t$). Assim, a inflação esperada em t é dada por:

$$\pi_t^e = \pi_t^m(1 - \alpha_t)(1 - p_t^p) \quad (4)$$

que é a melhor previsão de π_t , dados α_t e p_t^p . Se o público observa $\pi_t = 0$, ele revisa suas convicções a respeito da reputação do governo no período seguinte. A revisão é feita de acordo com a regra de Bayes através do seguinte cálculo:

$$\begin{aligned} \alpha_{t+1} &= \text{Prob}(\text{tipo 1} \mid \pi_t, \pi_{t-1}, \dots = 0) = \left[\text{Prob}(\text{tipo 1} \mid \pi_{t-1}, \dots = 0) \right. \\ &\quad \left. \text{Prob}(\pi_t = 0 \mid \text{tipo 1}) \right] / \text{Prob}(\pi_t = 0 \mid \pi_{t-1}, \dots = 0) \\ &= \alpha_t / [\alpha_t + (1 - \alpha_t)p_t^p] \end{aligned} \quad (5)$$

Essa expressão indica que, se o público observa $\pi_t = 0$, a reputação do governo aumenta no período seguinte.

Sob tais condições, Barro distingue dois intervalos em equilíbrio. No primeiro intervalo – $(0, \tau - 1)$ –, o governo fraco imita o governo forte escolhendo $\pi_t = 0$, tentando reduzir a expectativa do público sobre a inflação para auferir ganhos com a inflação surpresa no futuro. Nesse intervalo, não há ganho de informação sobre o tipo do governo, pois o público sabe que ambos os tipos podem escolher $\pi_t = 0$, e α_t permanece constante.

No segundo intervalo – $(\tau, T - 1)$ –, o governo fraco randomiza, escolhendo $\pi_t = 0$ com probabilidade p_t , e $\pi_t = b/a$ com probabilidade $1 - p_t$. Nesse intervalo, α_t é atualizado de acordo com a regra de Bayes. Se o governo escolhe $\pi_t = 0$, α_{t+1} é crescente e p_t decrescente. A intuição por trás desse resultado é que, à medida que o governo aproxima-se do final, o ganho obtido com inflação baixa apenas compensa a vantagem de inflacionar hoje, o que o deixa indiferente entre inflacionar e não inflacionar. A condição que suporta a randomização da política é formalizada por Barro como:

$$z(0, -\pi_t^e) - z(\pi_t^m, \pi_t^m - \pi_t^e) = [1/(1+r)] [z^m - z(\pi_{t+1}^m, \pi_{t+1}^m - \pi_{t+1}^e)] \quad (6)$$

Do lado esquerdo da equação, aparece a tentação do governo de inflacionar hoje, escolhendo $\pi_t = \pi_t^m$ ao invés de $\pi_t = 0$. Do lado direito, está o que Barro denominou de *enforcement power*, que expressa o ganho de postergar o resultado de inflação alta.

Utilizando a forma funcional (1) para a função custo do governo, a expressão (6), que é a trajetória da inflação esperada no intervalo $(\tau + 1, T)$, torna-se:

$$\pi_t^e = [(1-r)/2] (b/a) \quad (7)$$

Combinando esse resultado com (4), obtém-se:

$$(1 - \alpha_t)(1 - p_t) = (1 - r)/2 \quad (8)$$

Em (8) vê-se que um aumento em α_t é acompanhado de uma queda em p_t , ou seja, quanto maior a reputação conquistada por um governo fraco, menor a probabilidade de que ele escolha $\pi_t = 0$.

A trajetória de equilíbrio de α_t e p_t é obtida pela combinação de (8) e (5), resultando em uma equação em diferenças com a solução:

$$\alpha_t = [(1+r)/2]^{T+1-t} \quad (9)$$

$$p_t = \left\{ [(1+r)/2] - [(1+r)/2]^{T+1-t} \right\} / \left\{ 1 - [(1+r)/2]^{T+1-t} \right\} \quad (10)$$

para $\tau + 1 \leq t \leq T$. As trajetórias de equilíbrio mostram que α_t aumenta ao longo do tempo, enquanto p_t diminui. O valor de $T - \tau$, a duração do intervalo em que ocorre a randomização, é dado por:

$$T - \tau = \text{int} \{ \log(\alpha_0) / \log [(1+r)/2] \} \quad (11)$$

Os principais resultados do modelo podem ser resumidos analisando-se as trajetórias de equilíbrio de α_t e p_t . No primeiro intervalo, $(0, \tau - 1)$, $p_t = 1$, $\alpha_t = \alpha_0$ e $\pi_t^e = \pi_t = 0$. O tamanho desse intervalo depende de T , α_0 e r , parâmetros que são de conhecimento comum. Assim, quanto maiores os valores de T e α_0 e quanto menor o valor de r , maior tende a ser o intervalo durante o qual se obtém o resultado de inflação baixa com probabilidade igual a 1. Em τ há um leve declínio em p_t , mas α_t permanece o mesmo. A partir de $\tau + 1$, p_t declina e α_t aumenta. Ao

longo de toda a trajetória, enquanto o público observa inflação baixa, a inflação esperada π_t^e é constante e igual a $[(1 - r)/2](b/a)$. Isto ocorre porque, embora a inflação baixa aumente a reputação do governo ($\alpha_{t+1} > \alpha_t$), a queda de p_t anula o efeito que poderia haver sobre a expectativa de inflação por parte do público, tornando vã qualquer tentativa de reduzir as expectativas inflacionárias através do mecanismo de reputação. No tempo T , o valor de p_t é zero, porque o governo não tem mais nenhum incentivo para disfarçar-se de forte. Nota-se que a manutenção de inflação baixa por parte do governo forte, diante de π_t^e constante, redundará em recessão na economia. A seguir, será mostrado como esta trajetória de equilíbrio em três momentos descrita no modelo corresponde às fases dos governos Vargas e Goulart.

3. Segundo Governo Vargas

O retorno de Vargas ao poder no início de 1951 representou afirmação de um projeto, claramente exposto na campanha eleitoral pelo então candidato, centrado na industrialização e na modernização agrícola, tendo como ênfase a produção para mercado interno e no qual se reservava ao Estado importante papel de articulador e estimulador. A opção *desenvolvimentista* do governo era afirmada em quase todas as oportunidades no discurso presidencial e, com menos intensidade, no de seu Ministro da Fazenda, Horácio Lafer; não raro, permeavam-no apelos nacionalistas e favoráveis à melhoria na distribuição de renda. Não havia, entretanto, objeções maiores ao capital estrangeiro: a exemplo da implantação da grande siderurgia à época do Estado Novo, com capital e tecnologia estrangeiros, entendia-se que estes seriam bem-vindos ao país. Em julho de 1951 foi instalada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, a qual deveria fazer um diagnóstico da economia brasileira e propor um conjunto de projetos de desenvolvimento, a ser financiado pelo Bird e pelo Eximbank, havendo a expectativa do governo brasileiro de receber até US\$ 300 milhões. Selava-se, com isso, a aproximação entre este e o então presidente norte-americano Truman.

A literatura sobre o segundo governo Vargas reproduz, em boa medida, esta aparente “dupla face” do governo, ora ressaltando seu caráter nacionalista e desenvolvimentista ora lembrando seus compromissos conservadores e a ortodoxia em matéria de política econômica. Deve-se a Skidmore (1976) uma interpretação que suscitou forte debate, ao assinalar a ambigüidade da política econômica e a divisão do período governamental em duas fases. Na primeira, teria predominado o caráter conservador, centrado nas questões de “curto prazo”, em busca do equilíbrio orçamentário, do balanço de pagamentos e no combate à inflação, o

qual, não galgando êxito, foi abandonado em meados de 1953 quando teria havido uma “virada nacionalista”. Esta visão dicotômica foi criticada posteriormente por vários autores que, mesmo recorrendo a marcos teóricos e enfoques distintos, procuraram mostrar que tais “ambigüidades” e “hesitações” do governo constituem matéria mais complexa, ao envolver a inter-relação entre inúmeras variáveis econômicas e políticas, internas e externas. Esta conjuntura conturbada e incompatível com qualquer simplificação apressada, todavia, não impede que se assinale o predomínio, ao longo do período governamental, seja do conservadorismo e a ortodoxia (D’Araújo, 1982, Lessa e Fiori, 1984, Vianna, 1987) seja dos compromissos industrializantes e desenvolvimentistas (Draibe, 1986, Fonseca, 1989).

O início do governo foi marcado por relativa calma nas relações externas e no balanço de pagamentos, este favorecido pela elevação, desde meados de 1949, do preço internacional do café, ao mesmo tempo em que o sistema de licenciamentos limitava as importações, neutralizando em parte o efeito expansionista advindo da sobrevalorização da moeda nacional decorrente da manutenção da taxa cambial fixa. O maior problema vinha do lado da inflação cujo índice, medido pelo IGP-DI, apresentava uma trajetória ascendente, atingindo 12,4% em 1950. Vinha à tona, então, o problema de como compatibilizar as propostas desenvolvimentistas alardeadas pelo governo com as taxas inflacionárias em aceleração.

No plano retórico, a “fórmula” Campos Sales-Rodrigues Alves, ao que tudo indica sugerida por Osvaldo Aranha e adotada pelas autoridades econômicas, viria propor uma saída para o dilema. Esta sugeria que primeiro dever-se-ia passar por uma etapa de saneamento, com prioridade à busca de equilíbrio orçamentário, mesmo em prejuízo ao crescimento econômico (o que lembrava a política ortodoxa de Campos Sales) para, após conseguida a estabilidade, ingressar-se numa fase de crescimento (Rodrigues Alves). Sua defesa buscava um delicado equilíbrio entre o ideário pró-estabilização dominante na equipe econômica, que com ela via legitimar suas pretensões, e as promessas desenvolvimentistas da campanha presidencial, não abandonadas totalmente após a posse. Como assinala Vianna (1987), a “fórmula” também viria possibilitar a “articulação das forças políticas e interesses divergentes em torno da ação do governo”. Em outras palavras, através dela buscava-se ampliar a credibilidade em torno do programa de estabilização, numa estratégia para convencimento dos agentes quanto ao sentido das ações imediatas a serem de fato implementadas pela equipe econômica, enquanto o crescimento passaria a ser tratado como um objetivo de mais largo prazo – embora não abandonado, já que previsto no próprio *slogan*.

O ano de 1951 marca esta postura francamente voltada à estabilidade. A Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional na abertura do ano legislativo

faz menção, em várias passagens, ao projeto maior de desenvolvimento econômico com justiça social; mas inequivocamente surpreende ao salientar que, de fato, se tinha “pouco a dividir” e que se deveria impedir que “uma distribuição insensata venha prejudicar o potencial de capitalização necessário ao desenvolvimento econômico geral e, assim, à criação de maiores e mais amplas oportunidades de emprego e salários” (Vargas, 1952). Surpreende o reconhecimento de uma relação inversa entre taxa de crescimento dos salários e nível de emprego, já que tese oposta – defensora do salário como demanda, de onde se depreendia não apenas a compatibilidade, mas o impacto positivo de seu crescimento nos níveis de produção e emprego – era dominante no ideário trabalhista, utilizada pelo próprio Vargas, desde o Estado Novo, como um dos argumentos em defesa da legislação social. Consta da mesma Mensagem crítica áspera ao governo anterior, do general Dutra, responsabilizando-o pela emissão de moeda irresponsável e pelo déficit público, cuja solução, então enfaticamente defendida, passava por “medidas rigorosas de compressão de despesas” e aumento de arrecadação (pag. 140). Vários outros pronunciamentos presidenciais de 1951 seguem a mesma linha (Vargas, 1951, 1952).

Mas esta postura não se restringiu ao plano das idéias e do convencimento retórico, materializando-se em políticas que resultaram na queda de 3% do investimento público em 1951, com relação ao ano anterior, e na retração expressiva da participação governamental na formação bruta de capital fixo, de 28,4% para 20,3%, no mesmo período. Como pode ser visto na tabela 1, a arrecadação em 1951 cresceu em termos reais e a despesa diminuiu, possibilitando a obtenção de um superávit. A tabela mostra que houve também uma desaceleração no ritmo de crescimento do PIB em 1951 com relação a 1950. A taxa de 4,9% contrasta mais ainda com os 9,7% e 7,7% do biênio 1948-49, contraste que se acentua no produto industrial, com a taxa de 5,3% ficando bem abaixo do patamar em torno de 11-12% dos últimos anos do governo Dutra (Abreu, 1989).

Tabela 1
Indicadores macroeconômicos do segundo governo Vargas

| Ano | PIB (var.%) | Inflação/ IGP-DI (var. %) | Receita da União (Cr\$ bi de 1950)* | Despesa da União (Cr\$ bi de 1950)* | Déf. ou Sup. (Cr\$ bi de 1950)* | Balança Comercial (US\$ milhões) | Balanco de Pagamentos (US\$ milhões) |
|------|----------------|---------------------------------|---|---|------------------------------------|--|--|
| 1950 | 6,8 | 12,4 | 19,37 | 23,67 | -4,30 | 425 | 52 |
| 1951 | 4,9 | 12,3 | 23,17 | 20,78 | 2,38 | 68 | -291 |
| 1952 | 7,3 | 12,7 | 23,75 | 21,99 | 1,76 | -286 | -615 |
| 1953 | 4,7 | 20,6 | 25,16 | 27,11 | -1,95 | 424 | 16 |
| 1954 | 7,8 | 25,8 | 24,86 | 26,31 | -1,45 | 148 | -203 |

* Valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB.

Fonte: Estatísticas Históricas do Brasil (IBGE).

Apesar dos esforços da equipe econômica, o ano de 1952 não apresentou o

mesmo desempenho. O comprometimento do presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet, com o programa de estabilização, não impediu a expansão do crédito, em parte para cobrir os débitos em divisas dos importadores. O balanço de pagamentos começou a apresentar problemas decorrentes de um conjunto de motivos, que vai desde o afrouxamento das concessões para obter licenciamentos para importar, adotado pelo governo no ano anterior como um dos instrumentos de combate à inflação, até a retração do comércio mundial com a Guerra da Coréia e uma crise internacional na indústria têxtil algodoeira (o algodão era o segundo produto da pauta de exportações), sem contar a própria sobrevalorização do cruzeiro. A crise manifestava-se principalmente através da escassez de moedas conversíveis e chegaria rapidamente à contabilização de atrasados comerciais. Impunha-se, portanto, a seguir a lógica que até então prevalecia na política econômica, o aprofundamento das medidas restritivas, de modo a prevalecer o objetivo maior então definido de saneamento e cumprir, a contento, a fase Campos Sales.

Em meados de 1952, entretanto, a firme determinação começava a ceder. Seguiram-se medidas de afrouxamento, como a expansão das dívidas dos estados, municípios e Distrito Federal e a percepção das autoridades de que o aumento de arrecadação do ano anterior dificilmente ocorreria sem alterações mais profundas na estrutura tributária, inviáveis de entrar em vigência no mesmo exercício. A pressão por gastos públicos e por aumentos salariais em várias categorias já se fazia sentir com intensidade. A arrecadação em termos reais permaneceu quase a mesma do ano anterior e as despesas aumentaram. Como conseqüência, a própria taxa de crescimento do PIB, que voltava a crescer após quatro anos de queda, saltando para 7,3%, reflete sem deixar dúvidas o abrandamento da política de estabilização e o fato incontestado de que o governo já não estava mais disposto a bancá-la como prioridade – ou, alternativamente, que não possuía força suficiente para resistir às pressões e mantê-la como seu principal objetivo de curto prazo. A balança comercial fecharia o ano com déficit de US\$ 286 milhões – algo que não se verificara em nenhum dos anos desde a chegada de Vargas ao poder em 1930.

O ano de 1953 seria marcado pela radicalização política, com o acirramento das greves – o IGP-DI atingiu 20,6% – e com a exaltação dos ímpetos nacionalistas com a campanha pela nacionalização do petróleo, que resultou na criação da PETROBRAS. Por outro lado, a vitória do republicano Eisenhower para a presidência dos EUA contribuiu para acirrar ainda mais os sentimentos anti-americanos, ao descomprometer-se com o financiamento acenado por ocasião da instalação da Comissão Mista Brasil-EUA, causando profunda irritação no governo brasileiro.

Vargas, neste momento, em parte estimulava a onda nacionalista e em parte parecia

dela distanciar-se, numa postura oscilatória que parecia querer repetir a barganha para a construção da siderurgia durante o Estado Novo, em que os EUA acabaram cedendo. Mas o contexto internacional era outro: o mundo capitalista já não mais estava dividido, com a derrota do Eixo, e a política norte-americana priorizava a reconstrução européia e japonesa, firmando-se como potência hegemônica e liderando a Guerra Fria. Pouco espaço restava para governos como o de Vargas que, mesmo integrantes do bloco ocidental, pretendiam afastar-se de um alinhamento automático que impedisse certa margem de autonomia para barganhas.

Não se detecta, portanto, uma “virada nacionalista” de Vargas, como a presente na já mencionada visão de Skidmore, fazendo crer que o período governamental pode ser dividido em duas fases radicalmente distintas, como se a “fórmula” Campos Sales-Rodrigues Alves tivesse sido executada na seqüência cronológica prevista em sua formulação, mesmo sem cumprir os propósitos da primeira fase. Ao contrário, o afrouxamento dos compromissos de estabilização deu-se através de políticas oscilatórias, tipo *stop and go*, em que tanto discursos ortodoxos conviviam com apelos verbais nacionalistas como medidas expansionistas eram sucedidas por outras restritivas e vice-versa. Um exemplo é a chamada Lei do Mercado Livre (Lei 1.807) promulgada em janeiro de 1953, exatamente no contexto em que o governo parecia afirmar sua ideologia nacionalista. Esta lei permitia liberdade cambial e afrouxava as condições de reinvestimento ao capital estrangeiro, mas introduzia um sistema cambial bastante heterodoxo de taxas múltiplas de câmbio, tanto para importações como para exportações, sistema este que antecipa as faixas cambiais da Instrução 70 da SUMOC, de outubro do mesmo ano. A adoção destas taxas múltiplas de câmbio representou, na prática, uma desvalorização cambial, mas procurando minimizar os prejuízos do setor industrial, pois privilegiava a importação de bens de capital e insumos essenciais, administrando ganhos e perdas decorrentes da crise cambial segundo um critério nitidamente político e pró-desenvolvimentismo.

A randomização verificada neste período fica ainda mais evidente com as mudanças ministeriais. Em junho de 1953, há a substituição no Ministério da Fazenda de Lafer por Osvaldo Aranha, certamente o político brasileiro com maior trânsito nos EUA, e que pode ser interpretada como uma tentativa de aproximação com a comunidade financeira internacional, sinalizando uma disposição ao diálogo e à busca de credibilidade externa. Entretanto, a mesma é acompanhada da nomeação de João Goulart para a pasta do Trabalho. Presidente do Partido Trabalhista Brasileiro, este era justamente o político, depois de Vargas, mais visado pela oposição, dada sua proximidade com o presidente, sua influência no meio sindical e seu papel de mediador entre o governo e a esquerda mais radical. A partir daí, o foco

das atenções deslocava-se gradualmente das políticas de estabilização da área fazendária para o Ministério do Trabalho. Desde março de 1953, quando iniciou em São Paulo um movimento grevista que foi se alastrando, a denominada “greve dos 300 mil”, a postura do governo fora de temporizar, tentando impedir sua expansão e radicalização, sem todavia partir para a repressão aberta. Esta atitude “moderada” já fora condenada pelos meios patronais, os quais radicalizaram sua postura antigovernista após a posse de Goulart no Ministério. Possivelmente para não perder sua influência no meio sindical, este dava a entender que demonstrava simpatia pelo movimento, permitindo que a grande imprensa interpretasse suas ações, muitas das quais contrárias à legislação vigente, como um estímulo à anarquia e à subversão. Enquanto a inflação se acelerava ao alcançar um patamar já de 20% e se acentuava a crise cambial, avolumando-se os atrasados comerciais, a União fechava o ano em déficit, com as despesas crescendo mais de 20% em termos reais com relação a 1952. O Banco do Brasil ampliou o crédito ao Tesouro em quase 90% e uma política monetária francamente expansionista foi posta em prática (Abreu, 1989). Logo após o anúncio da Instrução 70 da SUMOC, instrumento pelo qual Aranha buscava implementar uma política de estabilização voltada ao equilíbrio do balanço de pagamentos e do déficit público, o Ministério do Trabalho deixava vaziar à imprensa um estudo em que propunha um aumento de 100% para o salário mínimo, posteriormente defendido enfaticamente por Goulart.

Assim, ao final de 1953, nota-se que o governo ingressava em uma terceira fase, decidindo definitivamente abandonar qualquer proposta de estabilização; a opção pelo crescimento, diante das pressões, tornava-se inevitável, mesmo sem ter concluído a fase Campos Sales que ele mesmo propusera para si. A saída de Goulart do Ministério, em fevereiro de 1954, deve ser mais entendida como decorrente da pressão política do “Manifesto dos Coronéis”, exigindo sua demissão, do que de qualquer proposta de alteração do rumo da política econômica. Tanto que, em 1º de maio, Vargas anunciaria oficialmente que o pleito do ministro exonerado de dobrar o salário mínimo tornava-se lei, ao mesmo tempo em que anunciava um conjunto de medidas a serem implementadas nesta área, todas voltadas a ampliar os direitos sociais, tais como: extensão de benefícios previdenciários a várias categorias de trabalhadores e seus dependentes, inclusive profissionais liberais autônomos, domésticas e trabalhadores rurais; extensão, a estes últimos, através da Carteira do Trabalhador Rural, de estabilidade, duração de jornada de trabalho e proteção ao trabalho da mulher e do menor; fim do limite do valor das pensões, tornando-as proporcionais aos salários; aposentadoria aos 55 anos de idade para atividades “penosas e insalubres”; criação do auxílio-matrimônio; e, finalmente, participação dos trabalhadores na gestão dos institutos de aposenta-

dorias e pensões. Ficava clara, desta forma, a opção do governo.

4. Governo João Goulart

Após o suicídio de Vargas em agosto de 1954, seguiram-se os governos Café Filho (08/1954 a 11/1955) e Juscelino Kubitschek (01/1956 a 01/1961). 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 ao seu sucessor, o governo Jânio Quadros (01/1961 a 08/1961), 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 uma resistência nas Forças Armadas à posse de João Goulart, o vice de Quadros. O Congresso, por sua vez, não aceitava o veto dos militares. O conflito foi contornado com a adoção do parlamentarismo em 2 de setembro de 1961. Goulart deveria permanecer na presidência até o dia 31 de janeiro de 1962 e, até lá, deveria ser feito um plebiscito para confirmar ou não o novo regime.

Foi neste conturbado clima político que, no dia 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 PSD, o maior partido do Congresso, foi apontado como Primeiro-Ministro. No final de 1962 o Congresso marcou para o dia 6 de janeiro de 1963 o plebiscito que definiria o regime político a ser adotado. Nesse dia, a população decidiu, por ampla maioria, a volta do presidencialismo.

A herança recebida por Goulart não foi muito diferente da recebida por Vargas dez anos antes. O setor externo era a única frente na qual o novo governo não tinha problemas imediatos a resolver, graças aos acordos externos realizados pelo governo Quadros. A inflação, medida pelo IGP-DI, atingira 30,5% em 1960 e constituía-se novamente no principal problema a ser enfrentado. Mais uma vez a condução da política econômica teria que dividir-se entre tentar evitar a aceleração da inflação e, ao mesmo tempo, garantir a manutenção do crescimento econômico. A tabela 2 mostra que o que ocorreu foi a redução das taxas de crescimento econômico, a aceleração da inflação e a deterioração do balanço de pagamentos, especialmente entre os anos 1961 e 1963.

Tabela 2
Indicadores macroeconômicos do governo Goulart

| Ano (var. %) | PIB (var. %) | Inflação (IGP-DI) | Balança Comercial (US\$ milhões) | Balança de Pagamentos (US\$ milhões) |
|-----------------|-----------------|----------------------|-------------------------------------|---|
| 1961 | 8,6 | 47,8 | 113 | 115 |
| 1962 | 6,6 | 51,6 | -89 | -346 |
| 1963 | 0,6 | 79,9 | 112 | -244 |
| 1964 | 3,4 | 92,1 | 344 | 4 |

Fonte: Estatísticas Históricas do Brasil (IBGE).

De um modo geral, as interpretações para a perda de dinamismo da economia no período ou ressaltam o caráter estrutural da crise (Furtado, 1968, Tavares e Serra, 1972, Ianni, 1986), em uma visão de mais longo prazo, ou acentuam os aspectos conjunturais (Leff, 1977, Wells, 1977), muitas vezes vinculando-os ao quadro de instabilidade política então existente. De um modo geral, a política econômica é descrita como indefinida ou incoerente. Fazendo a crítica ao estruturalismo cepalino, Simonsen (1969), por exemplo, afirma: “Um 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”. Para Baer (1996): “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”. Sobre o período do governo Goulart, em sua análise sobre o populismo no Brasil, Castro e Ronci (1991) afirmam: “*The features of Goulart’s populism fit nicely into the description of a conventional mishandling of economic tools*”. Uma análise mais detalhada dos períodos parlamentarista e presidencialista do governo Goulart, entretanto, permitirá que seja detectado um padrão de racionalidade na política econômica, coerente com o modelo de Barro.

4.1 Período parlamentarista

Ao assumir o poder em setembro de 1961, o primeiro gabinete parlamentarista deparou-se com uma situação econômica difícil, agravada pelo clima de instabilidade política que se seguiu à renúncia de Quadros. O esforço de construir uma reputação de governo forte começou pela nomeação de um ministério austero. Na busca de 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 se 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 Estados Unidos durante a administração Quadros. Logo após assumir, enfatizava em seus pronunciamentos a austeridade da política econômica a ser executada, a qual seria “exercida pelas decisões colegiadas do Parlamento” (Jornal do Comércio, 11/09/1961, pag. 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. É interessante mencionar, por sintomático, o caso do Ministério das Minas e Energias. Ele foi entregue, por razões políticas, a Gabriel Passos, da ala nacionalista da UDN. Entretanto, para evitar qualquer preocupação dos investidores estrangeiros do setor com relação ao tratamento que receberiam a partir de então, o novo ministro cuidou logo de fazer um pronunciamento na imprensa, destacando a importância do capital estrangeiro e o papel que ele desempenhava no crescimento do país. Também digno de registro é o fato de que o Ministério do Trabalho e Previdência Social não foi entregue ao PTB – um dos integrantes da coalizão governista e de longa data senhor desse feudo – numa clara indicação de que o governo queria evitar qualquer associação de seus atos com as velhas práticas trabalhistas.

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 antiinflacionárias mais rígidas propostas pelo gabinete.

O aparente sucesso da visita de Goulart aos Estados Unidos, em abril de 1962, materializado na ratificação dos acordos feitos pelo governo Quadros (embora condicionada à execução do programa de estabilização), serviu também para consolidar sua posição política internamente, em especial junto à classe média e aos militares. Para manter-se no poder, entretanto, o governo precisava ganhar rapidamente a confiança dos agentes econômicos em relação à sua capacidade de conduzir o país à estabilidade econômica. O fracasso da tentativa inicial de estabilização do primeiro gabinete parlamentarista, consolidada na chamada “Ação de Emergência”, de setembro de 1961, abalou a confiança no governo. As medidas adotadas não surtiram o efeito desejado, e os últimos meses do ano caracterizaram-se 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 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, pag. 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 três medidas: um novo plano de contenção de despesas, a ser encaminhado para aprovação do Congresso, o qual permitiria uma economia da ordem de Cr\$ 60 bilhões; 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 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 dois empréstimos públicos para cobrir a diferença: 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 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. Os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado não poderiam crescer mais do que Cr\$ 35 bilhões ao longo do ano (aumento nominal de aproximadamente 12,7%) e os empréstimos via redesconto estavam limitados ao teto de Cr\$ 15 bilhões. Em abril, primeiro mês de execução do programa, as metas estabelecidas foram cumpridas. O déficit público manteve-se dentro do limite estabelecido, o mesmo acontecendo com o crédito ao setor privado, embora, em ambos os casos, perigosamente próximos das metas fixadas.

Apesar de ser o resultado de uma solução de compromisso, arquitetada pelos tradicionais “donos” do poder, as condições sob as quais se deu a implantação do regime parlamentarista – através de uma emenda constitucional, “elaborada em poucas horas sob a influência emocional de acontecimentos excepcionais” (Brochado da Rocha, apud Abreu, 1989, pag. 200) – e a constante pressão do presidente João Goulart para recuperar os plenos poderes da presidência, no começo

de forma velada, depois abertamente,² 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 de seus adversários para impedir que isso acontecesse, 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 um terço do Senado e do governo em metade dos estados, previstas para o dia 7 de outubro, 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, incluindo integrantes do próprio gabinete, não estavam interessados em associar seus nomes à aprovação de leis que pudessem comprometer suas perspectivas eleitorais. Tipicamente, essa é uma situação em que o futuro é descontado fortemente, uma vez que a opção pela estabilidade poderia custar pelo menos quatro anos de ostracismo político. No início da segunda quinzena do mês de maio, o Legislativo havia aprovado apenas o aumento dos percentuais dos depósitos compulsórios dos bancos. Retornaram à Câmara, após receberem emendas no Senado, os projetos de lei autorizando os empréstimos compulsório e voluntário e o aumento do funcionalismo público.³ O projeto de reforma tributária, enviado ao Congresso em novembro de 1961, continuava sem previsão para ser analisado. Para completar, o grau de polarização política também foi exacerbado pelas discussões em torno das reformas de base e da lei de remessas de lucros, questões representativas dos principais projetos políticos em conflito na época.

A randomização das decisões de política econômica, decorrente do encurtamento do horizonte de governo e do aumento da taxa de desconto no tempo e ajudada pelo aumento da credibilidade nos primeiros meses (com conseqüente redução da probabilidade de o governo continuar agindo como forte), aparece claramente em maio e pode ser percebida no confronto entre as políticas fiscal e monetária. A partir desse mês o déficit começou a aumentar rapidamente, distanciando-se em muito das metas estabelecidas no programa. Paralelamente, e em sentido contrário, o governo adotou medidas restritivas ao crédito, com elevação do depósito compulsório através da Instrução 225 da SUMOC, de 18/05/62. Outro aspecto revelador da postura ambígua do governo a partir de maio pode ser

²“Durante quatorze meses, de setembro de 1961 a janeiro de 1963, Jango manobrou cuidadosamente a fim de recuperar os poderes presidenciais” (Skidmore, 1976).

³Esses projetos acabaram sendo aprovados pelo Congresso no mês de junho. No caso do reajuste dos funcionários públicos, o aumento representava um acréscimo de despesas de aproximadamente Cr\$ 94,5 bilhões, acima dos Cr\$82 bilhões previstos no programa de estabilização.

encontrado no comportamento de Goulart. À medida que crescia o descontentamento popular com relação aos efeitos do programa de estabilização, Goulart ia afastando-se da posição contemporalizadora que havia assumido no início do governo, deixando de lado a ênfase na estabilidade para concentrar-se na defesa das reformas de base. Tal atitude foi num crescendo, conforme se pode perceber em dois momentos de seus discursos. Em 1º de maio, Goulart, usando ainda um tom moderado, defendeu a necessidade de mudanças constitucionais que permitissem a expropriação de terras para fins de reforma agrária, com pagamento em títulos e não em dinheiro. Em outro discurso, no dia 14 do mesmo mês, falando aos trabalhadores portuários, Goulart foi muito mais incisivo, ressaltando sua ligação com o trabalhismo de Vargas e pregando a necessidade das reformas para assegurar a emancipação econômica do país, com destaque para a reforma agrária. Além disso, o presidente eximiu-se de qualquer responsabilidade pela situação econômica em que se encontrava o país, imputando ao gabinete o ônus das dificuldades vividas pela população.

O efeito da mudança de atitude do governo com relação à estabilidade pode ser visto nos resultados das principais variáveis de política. Em maio, o governo ultrapassou a meta estabelecida para o déficit público e, por conseqüência, 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. Apesar disso, 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”. O mês de junho, o último do gabinete 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 governo.

Nesse ponto, a perda de credibilidade do governo praticamente inviabilizava qualquer nova tentativa de estabilização. O novo gabinete, comandado por Brochado da Rocha, ainda esboçou um movimento nesse sentido, mas as chances de sucesso eram muito reduzidas. As metas de estabilização haviam sido ultrapassadas e o caráter efêmero do governo, simbolizado pela solicitação de antecipação do plebiscito com relação ao sistema de governo, impediu que se perseverasse no esforço. Moreira Salles afastou-se do cargo em setembro de 1962, já desgastado pelo contraste entre as medidas a que se propunha implementar 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 Te-

lefônica do Rio Grande do Sul (subsidiária de empresa norte-americana) e projeto de lei limitando a remessa de lucros ao exterior, aprovado no Senado no início do mês, pouco antes da aprovação do Conselho Nacional de Reforma Agrária.

O ano de 1962 encerrou com taxa de crescimento do PIB alta, 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\$ 1.405 milhões para US\$ 1.215 milhões) enquanto as importações cresciam ligeiramente (de US\$ 1.292 para 1.304). Goulart, ao final do ano, atribuiu este quadro de dificuldades às imposições que o FMI fazia às economias latino-americanas (Jornal do Comércio, 06/12/1962, pag. 6).

A evolução dos meios de pagamento em 1962, mostrada na tabela 3, reflete as fases da política econômica. O primeiro trimestre, ainda na metade do gabinete Neves, registra uma contração real dos meios de pagamento, com leve expansão real apenas da moeda escritural de responsabilidade do Banco do Brasil. Nos trimestres seguintes, a expansão real dos meios de pagamento foi crescente. O segundo trimestre ainda repercute os efeitos das medidas implementadas a partir de março, mas já mostra a quebra do compromisso com a estabilidade que se manifestara a partir de maio. O terceiro trimestre corresponde mais ou menos ao período em que esteve no poder o gabinete Rocha, e o forte crescimento da moeda manual traduz o clima de incerteza que cercou a posse do segundo gabinete. O crescimento no último trimestre, já sob o gabinete Hermes Lima, retrata o expressivo crescimento do déficit e do crédito ao setor privado.

Tabela 3
Meios de pagamento em 1962*

| Composição | 1962.I | 1962.II | 1962.III | 1962.IV |
|------------------------------------|--------|---------|----------|---------|
| I. Papel-moeda em poder do público | -7,21 | 4,46 | 11,07 | -1,05 |
| II. Moeda escritural | -1,32 | 2,65 | 3,65 | 8,66 |
| IIa. Banco do Brasil | -9,52 | 2,83 | 9,13 | 3,42 |
| IIb. Bancos comerciais | 1,03 | 2,61 | 2,24 | 10,10 |
| Total | -2,77 | 3,08 | 5,41 | 6,23 |

*Variação percentual real por trimestre, deflacionada pelo IPA-DI.

Fonte: Relatório Anual da SUMOC (1962) e Estatísticas Históricas do Brasil (IBGE, 1990).

4.2 Período presidencialista

Ao recuperar os plenos poderes da presidência, em janeiro de 1963, Goulart viu-se frente ao imenso desafio de conquistar a confiança dos agentes econômicos em sua capacidade (e vontade) de resolver os sérios problemas que o país enfrentava, agravados, em parte, por suas próprias ações durante a fase parlamentarista. 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 PTB, o novo ministro era conhecido por defender idéias ortodoxas no que dizia respeito ao combate à inflação. Na área econômica também trabalhava o ministro sem pasta Celso Furtado, que não tinha ligação estreita com partidos políticos e era responsável pelo planejamento econômico e pela direção da SUDENE. A esquerda mais inflexível 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 desvincular-se 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. Este procurava reeditar a velha “fórmula” Campos Sales - Rodrigues Alves, lembrando o compromisso governamental com o desenvolvimento econômico, mas que o mesmo teria como pré-requisito a estabilidade a curto prazo, sem a qual as próprias metas de crescimento seriam 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 medidas fortes de combate à inflação, como forma de o governo construir sua reputação de forte.

Os resultados nos primeiros meses foram razoavelmente animadores. A desvalorização cambial de abril praticamente igualou a taxa de câmbio oficial à taxa do mercado paralelo, refletindo, de certa forma, uma mudança no 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 estabele-

cido. A política creditícia, apesar de não ter obedecido às metas nominais fixadas, foi contracionista, em termos reais, nos dois primeiros trimestres, especialmente 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 tranqüila. As posições continuavam radicalizadas e a continuidade do governo dependia da habilidade de Goulart em acalmar os ânimos dos grupos em conflito. Skidmore (1976) destaca as duas principais correntes em litígio: os antigetulistas tradicionais, comandados por Carlos Lacerda, e a esquerda radical, comandada por Leonel Brizola. Segundo Skidmore, a impossibilidade de uma política de compromisso manifestava-se, principalmente, nas controvérsias sobre o tratamento ao capital estrangeiro e sobre a reforma agrária. Graças às ações dos dois grupos, a ameaça de golpe rondou o governo durante todo o período em que Goulart esteve no poder, vindo efetivamente a concretizar-se em março de 1964. Os radicais de direita já conspiravam contra Goulart desde a renúncia de 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). A possibilidade iminente de um golpe, que poderia vir de qualquer uma das correntes políticas em luta, contribuía para reduzir o horizonte temporal do governo e aumentar sua taxa de desconto do futuro. 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 alinhou-se à esquerda radical para tentar permanecer no poder, e marcou uma mudança de fase na condução da política econômica.

As dificuldades econômicas associadas aos custos do programa de estabilização juntavam-se ao quadro de deterioração política progressiva para acirrar a radicalização de posições. As medidas de disciplina fiscal e monetária, necessárias ao esforço de estabilização, foram interpretadas pelos nacionalistas como exigências dos países desenvolvidos para atender aos seus interesses, à custa 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. Nesse momento, pode-se dizer que o custo do ajuste aproximou-se do custo da inflação e o governo tornou-se indiferente entre inflacionar ou não.

A mudança de atitude do governo em relação à estabilidade, marcando o início da fase de randomização da política econômica, começou com o episódio de reajuste do funcionalismo público em maio. 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. Embora a reprogramação financeira de maio e junho tenha mantido o déficit em nível praticamente igual ao que estava previsto na programação inicial, a atitude do governo lançava dúvidas sobre sua capacidade de sustentar a disciplina fiscal. Do lado da política monetária, foi mantido o aperto no crédito imposto pelas Instruções 234 e 235 da SUMOC.⁴ Observa-se novamente o desacordo entre as políticas fiscal e monetária, típico da fase de randomização. Os resultados das principais variáveis econômicas no terceiro trimestre confirmam a natureza contraditória da política econômica executada. A meta para o déficit público foi ultrapassada em mais de 100%, mas o crédito ao setor privado, embora já não mais respeitasse os limites nominais, permaneceu estagnado em termos reais. A ambigüidade da política econômica é destacada por Lessa (1982): “Contudo, apesar de na segunda metade de 1963 não mais se pautarem as medidas fiscais, cambiais e monetárias dentro do esquema do Plano Trienal, bem como suas projeções terem sido superadas, persistiram tentativas de formulação conjunta das políticas de curto prazo, infelizmente de reduzido sucesso”. O problema é que o não-cumprimento das metas erodiu a credibilidade do governo, empurrando a economia para o equilíbrio discricionário.

Entre as últimas tentativas de estabilização de curto prazo encontrava-se a Instrução 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. Esta medida foi de iniciativa de Carvalho Pinto, o segundo ministro da Fazenda do governo Goulart. Ao fixar-se no nome de um político conservador e com forte trânsito no meio empresarial paulista,

⁴Através da Instrução 234, de 14 de fevereiro, foram fixados os limites de expansão por trimestre para a Carteira de Crédito Geral e Carteira de Crédito Agrícola e Industrial. A Instrução 235, de 07 de março, estabeleceu os limites das operações de crédito de acordo com a programação do Plano Trienal e medidas de controle seletivo das aplicações, com faixas de prioridades creditícias. Além disso, aumentou o percentual dos depósitos compulsórios de 20% para 28% nos depósitos à vista, e de 7% para 14% nos depósitos a prazo.

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, deixava claro que sua política alteraria a prioridade na estabilização; esta, embora devesse ser perseguida, teria de ser compatibilizada com a busca do crescimento – não a longo prazo, mas imediatamente. Expressando o senso comum, a maior revista de circulação nacional da época, *O Cruzeiro*, registra este fato como algo positivo: “O Senhor Carvalho Pinto pretende disciplinar as finanças, mas abrandará os controles fixados por seu antecessor, promovendo alguns itens do programa de desenvolvimento. Seu nome inspira confiança às classes dirigentes e tranqüiliza São Paulo, ultimamente tão inquieto com relação aos rumos do governo” (13/07/1963). O ministro, com isso, buscava não só maior apoio social mas, sobretudo, sintonizar seu discurso com o presidencial, já que, em outra edição, a revista informava que Goulart, na constituição do ministério, “pensava seriamente na possibilidade de realizar obras e abrir frentes de trabalho nas várias regiões do país”; e que “a despeito do perigo” do aumento da inflação, a opção “oferecia as maiores vantagens do ponto de vista político” (06/07/1963). Nesta mesma data registra-se o fato simbólico de que o populismo deixava de ser apenas um discurso vago em busca de maior legitimidade, mas que externamente já repercutia de tal forma que Roberto Campos, embaixador brasileiro nos Estados Unidos, 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”. Em agosto, a revista *Business Week* informava que Goulart abandonara a política de combate à inflação.

A revogação da Instrução 255 da SUMOC dois meses depois de sua edição – com a economia já sob o comando do terceiro ministro da Fazenda, Nei Galvão – marca a passagem da condução da política econômica para a fase de equilíbrio discricionário, na qual o governo já não desfrutava de credibilidade junto ao público. Nas palavras de Skidmore (1976): “O dobre de finados pelo esquema soou quando Carvalho Pinto perdeu seu cargo de Ministro da Fazenda em fins de dezembro. Um dos primeiros atos de seu sucessor foi concordar com a revogação da Instrução 255 da SUMOC, depondo assim a última arma para financiar o moribundo Plano Trienal”. Com efeito, em dezembro não mais foram feitas referências às metas estabelecidas no início do ano. No final de 1963, o déficit foi 50% superior ao valor previsto e o aperto do crédito foi revertido. A tabela 4 apresenta o comportamento dos meios de pagamento em termos reais e resume a mudança de rumos da política econômica. O primeiro semestre apresentou uma tendência contracionista, especialmente no primeiro trimestre. No segundo semestre, especialmente no último trimestre, houve expansão. O governo já não tinha mais credibilidade

para levar adiante qualquer nova tentativa de estabilização e foi obrigado a recorrer a controles diretos de preços para tentar conter a inflação que continuava em aceleração.

Tabela 4
Meios de pagamento em 1963*

| Composição | 1963.I | 1963.II | 1963.III | 1963.IV |
|------------------------------------|--------|---------|----------|---------|
| I. Papel-moeda em poder do público | -18,72 | -0,76 | 16,04 | 0,55 |
| II. Moeda escritural | -19,89 | -1,11 | -4,14 | 16,11 |
| IIa. Banco do Brasil | -17,34 | -3,35 | 0,68 | 2,47 |
| IIb. Bancos Comerciais | -20,55 | -0,51 | -5,40 | 19,91 |
| Total | -19,62 | -1,03 | 0,63 | 11,87 |

* Variação trimestral real, deflacionada pelo IPA-DI.

Fonte: Relatório Anual da SUMOC (1964) e Estatísticas Históricas do Brasil (IBGE, 1990).

5. Conclusão

A análise da política econômica das três conjunturas em pauta, consagradas na literatura como de governos “populistas”, segue determinado padrão bastante aproximado da modelagem proposta por Barro (1986b), a qual, tendo por base o dilema governamental entre baixar a inflação e acelerar o crescimento, simula a interação entre governo e setor privado como um jogo repetido, não-cooperativo, de informação incompleta e de duração finita. Com isto não se quer dizer que o modelo de Barro se constitui na única explicação para o fenômeno observado – certamente mais complexo em suas determinações econômicas, políticas e institucionais –, mas parece indiscutível que o mesmo colabora para questionar certas interpretações sobre as políticas econômicas implementadas nestas conjunturas e, por decorrência, ajuda trazer à lume elementos novos que contribuem para melhor entendimento da forma com que o populismo se expressa em matéria de política econômica.

Fica claro, inicialmente, que nas três conjunturas analisadas detecta-se nitidamente a sucessão de três fases. Conquanto a delimitação de cada uma destas possa ser tema controverso, parece indiscutível que a primeira fase de cada conjuntura começou com a defesa da necessidade da política de estabilização, todavia sem dispensar, no plano retórico, a necessidade do desenvolvimento no longo prazo. Neste sentido, nas três conjunturas analisadas verificou-se que tanto a equipe econômica como a chefia do Executivo adotaram um discurso em defesa da austeridade, procurando convencer os agentes econômicos de que a mesma se tratava de uma prioridade. Não é razoável afirmar, portanto, que os governos “populistas” são

incapazes de incorporar um discurso ou uma prática pró-estabilidade, já que esta recorrência à ortodoxia não só é detectável no plano retórico, mas também na condução efetiva da política econômica, o que ocorreu na fase inicial das três conjunturas.

O que se verificou, na seqüência, é a incapacidade de estes governos manterem essa opção, talvez pela própria vulnerabilidade de sua base de sustentação política, principalmente nos momentos de crise, como nos governos de Vargas e Goulart analisados.⁵ Em todos os casos houve uma fase de randomização ou de políticas oscilatórias, tipo *stop and go*, que dentre outras interpretações pode sugerir que os próprios governos não estavam dispostos, frente às primeiras pressões, a abrir mão da proposta estabilização esposada inicialmente. Assim, foram cedendo com políticas pontuais de crescimento e de afrouxamento de metas sem imediatamente abandonar uma perspectiva de estabilização, parece que buscando compatibilizá-las – tentativa, ademais, infrutífera, pois com este procedimento sinalizavam aos agentes econômicos e aos grupos de pressão que eram sensíveis às demandas ou incapazes de contorná-las. Em outras palavras, demonstravam sua incapacidade e fraqueza na condução da política econômica, o que criava ambiente propício para o recrudescimento da inflação e para fragmentar e fragilizar ainda mais sua base de sustentação política, forçando-os que apressassem o ingresso em uma terceira fase, de prioridade pelo crescimento mesmo que às custas de inflação mais elevada.

Frente ao exposto, podem-se questionar vários aspectos do tratamento que a literatura vem dando tanto a esses governos, com repercussão no próprio entendimento do que seria populismo em matéria de política econômica. Assim, pode-se concluir que: (a) há uma lógica e uma coerência nas políticas econômicas implementadas, as quais, portanto, não podem ser consideradas irracionais nem erráticas; (b) a ortodoxia está presente tanto no discurso como na efetiva implementação das políticas, especialmente na fase inicial de cada uma das conjunturas, o que impede que se entenda o fenômeno populista simplesmente como a opção pelo crescimento, desprezando por completo a estabilidade; (c) embora presente, esta opção pelo combate à inflação não foi mantida ao longo de nenhum dos períodos analisados, o que contrasta com as teses que procuram associar seja o segundo governo de Vargas seja o de Goulart à ortodoxia, sem qualquer qualificação, ou mesmo sem restringir esta influência a determinada fase destes mesmos governos; (d) em nenhum caso a transição entre a opção pela estabilidade e a do crescimento foi abrupta, o que impede que se dê guarida a teses que mencionam uma “virada”

⁵O presente estudo restringe-se à explicação da política econômica, por isto a análise das dificuldades políticas enfrentadas por Vargas e Goulart não foi aprofundada. Para uma análise mais formal das condições políticas, ver Santos (1986).

que teria ocorrido em ponto do tempo que serviria de marco divisório entre duas políticas econômicas contrastantes; (e) a retórica desenvolvimentista esteve presente nas três fases de cada conjuntura analisada, mas foi apenas no final de cada uma delas que a opção pelo crescimento firmou-se como prioridade, relegando a segundo plano a estabilidade; e (f) finalmente, o discurso desenvolvimentista dessas últimas fases, nas três conjunturas analisadas, assumiu tom bastante crítico, ao associar-se a apelos nacionalistas, geralmente responsabilizando o capital estrangeiro e os organismos internacionais pelo aprofundamento da crise, com um discurso radical não verificado nas duas primeiras fases.

Na tentativa de sumarizar interpretações tão díspares na literatura sobre a política econômica destes governos, pode-se propor que os diversos autores, ao reconstituírem cada conjuntura, enfatizaram aspectos peculiares a cada uma das fases e, ao que tudo indica, generalizaram-na para seu conjunto, em busca de uma formulação mais abrangente. Desta forma, os que consideraram os governos analisados como ortodoxos respaldaram suas teses sobretudo em evidências empíricas encontradas na primeira fase; os que enfatizaram o caráter errático e irracional das políticas, certamente encontraram evidências na segunda fase, de randomização; e os que enfatizaram o caráter nacionalista e desenvolvimentista, na terceira e última fase. Mas pode-se concluir que a denominação de “política econômica populista” não pode ser reduzida a nenhuma delas, e que cada fase isolada é incapaz de ajudar no entendimento de fenômeno tão complexo. O populismo, por seguinte, pode ser melhor entendido ao ter-se presente este padrão repetitivo, verificável nas três fases de cada conjuntura; é na evolução e no desenrolar dos acontecimentos, ou seja, no movimento que pode ser simplificada e modelado na interação entre o governo e demais agentes, que se pode com mais precisão detectar uma lógica na condução da política econômica que se poderia denominar populista, à luz de experiências concretas historicamente determinadas.

Referências

- Abreu, M. P. (1989). *A Ordem Do Progresso; Cem Anos de Política Republicana, 1889-1989*. Campus, Rio de Janeiro.
- Baer, W. (1996). *A Economia Brasileira*. Nobel, São Paulo.
- Barro, R. (1986a). Recent developments in the theory of rules versus discretion. *Economic Journal*, 96.

- Barro, R. (1986b). Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. *Journal of Monetary Economics*, 17(1).
- Barro, R. & Gordon, D. (1983a). A positive theory of monetary policy in a natural rate model. *Journal of Political Economy*, 91(4).
- Barro, R. & Gordon, D. (1983b). Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 12(1).
- Boletim Mensal da SUMOC (1961–1964). Brasília.
- Brasil (1963). Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963-65. Departamento de Imprensa Nacional. Rio de Janeiro.
- Castro, P. R. & Ronci, M. (1991). Sixty years of populism in Brazil. In Dornbusch, R. & Edwards, S., editors, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. The University of Chicago Press, Chicago.
- D'Araújo, M. C. S. (1982). *O Segundo Governo Vargas: 1951-1954*. Zahar, Rio de Janeiro.
- Dornbusch, R. & Edwards, S. (1991). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Draibe, S. M. (1986). *Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização No Brasil*. Paz e Terra, São Paulo.
- Econômica, C. (1961-1964). Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Fonseca, P. C. D. (1989). *Vargas: O Capitalismo em Construção, 1906-1954*. Brasiliense, São Paulo.
- Furtado, C. (1968). *Um Projeto Para O Brasil*. Saga, Rio de Janeiro.
- Ianni, O. (1986). *Estado e Planejamento Econômico No Brasil (1930-1970)*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- IBGE (1990). *Estatísticas Históricas Do Brasil*. IBGE, Rio de Janeiro.
- Kydland, F. & Prescott, E. (1977). Rules rather discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85(3).

- Leff, N. H. (1977). *Política Econômica e Desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*. Perspectiva, São Paulo.
- Lessa, C. (1982). *Quinze Anos de Política Econômica*. Brasiliense, São Paulo.
- Lessa, C. & Fiori, J. L. (1984). Houve uma política nacional-populista? XII Encontro Nacional de Economia. ANPEC: São Paulo.
- Mesquita, M. M. C. (1992). 1961-1964: A política econômica sob Quadros e Goulart. Dissertação de Mestrado - PUC/RJ. Rio de Janeiro.
- 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.
- O Cruzeiro (1963). Rio de Janeiro, v. 39-40.
- Persson, T. (1988). Credibility of macroeconomic policy: An introduction and a broad survey. *European Economic Review*, 32.
- Relatório Anual Da SUMOC (1961-1964). Brasília.
- Santos, W. G. (1986). *Sessenta e Quatro: Anatomia Da Crise*. Vértice, São Paulo.
- Simonsen, M. H. (1969). *Brasil 2001*. APEC, Rio de Janeiro.
- Skidmore, T. (1976). *Brasil: De Getúlio a Castelo*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 5. ed edition.
- Tavares, M. C. & Serra, J. (1972). Mais além da estagnação: Uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil.
- Vargas, G. (1951). Discursos; janeiro-junho 1951. Agência Nacional. Rio de Janeiro.
- Vargas, G. (1952). *O Governo Trabalhista Do Brasil*. José Olympio, Rio de Janeiro.
- Vianna, S. B. (1987). *A Política Econômica No Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. BNDES, Rio de Janeiro.
- 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.