

LEGITIMIDADE E CREDIBILIDADE: IMPASSES DA POLITICA ECONÔMICA DO GOVERNO GOULART

Pedro Cezar Dutra Fonseca¹

RESUMO:

A maior parte da literatura sobre o governo de João Goulart atribui as baixas taxas de crescimento e a elevação da inflação do período a razões estruturais, enquanto a política econômica normalmente é vista como errática e hesitante. Contrariando estas teses, procura-se aqui resgatar a importância da política econômica dentro da conjuntura, mostrando que a mesma possui uma racionalidade, a qual inclusive se manifesta na constante troca de ministros da área econômica. Para tanto, recorre-se ao modelo de credibilidade de Barro e ao conceito de legitimidade de Max Weber para reconstituir os impasses do governo e seus reflexos na condução da política econômica.

ABSTRACT:

Most of the literature on the Goulart Administration relates the low growth rates and rise of inflation in the period to structural reasons, while the economic policy is usually viewed as erratic and hesitant. In opposition to these theses, we attempt to restore the importance of the economic policy inside the conjuncture, showing its rationality which is manifested in the constant changing of ministers in the economic area. In order to do so, we use Barro's credibility model and Max Weber's legitimacy concept to re-establish the predicaments of the Administration and their reflections on the guidance of the economic policy.

PALAVRAS-CHAVE:

Brasil, Economia Brasileira, Goulart, Credibilidade, Política Econômica.
Brazil, Goulart, Brazilian Economy, Credibility, Economic Policy.

JEL CLASSIFICATION: N16

1. Introdução

¹ Professor Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Doutor em Economia – FEA/USP. Agradeço aos comentários críticos de Sérgio Marley Modesto Monteiro e a colaboração dos bolsistas de Iniciação Científica Rubens Augusto de Miranda e Rafael Castro, bem como o apoio do CNPq e da PROPESQ/UFRGS.

O período de governo de João Goulart (07/09/1961 a 01/04/1964) foi dos mais conturbados da história republicana; nele, condicionantes econômicos e políticos interagiram para configurar uma crise profunda cujo desfecho foi um golpe militar. A taxa de crescimento do PIB, de 8,6% em 1961, caiu para 0,6% em 1963; neste ano, o produto industrial apresentou taxa negativa de crescimento, -0,2%, algo que não ocorrera desde o início da 2ª Guerra Mundial. Por outro lado, a inflação, medida pelo IGP-DI/FGV, seguiu trajetória francamente ascendente, saltando de 30,5% em 1960 para 47,8% em 1961, e para 51,7%, 79,9% e 92,1% nos anos seguintes (v. Gráfico 1). A instabilidade na condução da política econômica refletiu-se de forma mais imediata ao verificar-se que, neste período de 32 meses, ocuparam a pasta da Fazenda cinco ministros: Walter Moreira Salles, Miguel Calmon, San Thiago Dantas, Carvalho Pinto e Ney Galvão.

A análise da literatura sobre o período mostra que parte significativa dos autores atribui a crise econômica a razões estruturais, sendo mais escassas as análises da política econômica e sua importância sobre o desempenho dos principais indicadores, os quais evidenciam a reversão de uma trajetória de crescimento sustentado com inflação relativamente sob controle verificada desde a recuperação econômica que seguiu a Grande Depressão da década de 1930. Dentre os primeiros, os mais conhecidos são os economistas de tradição cepalina, como Furtado (1968) e Tavares (1972, p.41-58), para quem se tratava de crise resultante do esgotamento do próprio processo de substituição de importações. Este, depois de vencer as primeiras etapas centradas nos bens de consumo popular e de tecnologia mais simples, via-se estrangulado principalmente pela estreiteza da demanda interna, decorrente, dentre outros fatores, da concentração de renda e da elevação dos coeficientes capital/produto e capital/trabalho que acompanhava os novos investimentos necessários para o aprofundamento do processo de industrialização. Essas análises, com forte viés subconsumista, foram posteriormente revistas pelos próprios autores, sem contudo abandonar a proposta teórico-metodológica de buscar as raízes estruturais e de longo prazo para a crise, como em Tavares e Serra (1972) e Tavares (1986). Registra-se que Serra (1982, p. 32), em trabalho posterior, apesar de centrar-se nas causas estruturais, admitiu que “a profundidade da retração da atividade econômica em 1963 dificilmente poderia ser explicada somente pelas tendências *estruturais* ao declínio cíclico” (grifo do autor).

Sem a pretensão de subestimar a importância das explicações estruturais propostas pelos autores antes mencionados, ou mesmo por outros - temática que envolve uma controvérsia própria -, este artigo propõe-se a contribuir para a afirmação da hipótese de que a política econômica implementada pelo governo teve papel relevante na determinação das taxas de inflação e de crescimento do período. Enfocando-se, por sua vez, as análises sobre a política econômica, nota-se que as mesmas geralmente ressaltam seu caráter oscilatório, hesitante e desprovido de racionalidade. A troca freqüente de ministros da Fazenda estaria associada a esta falta de diretrizes e inconsistência de atuação. Nesta linha, Lessa (1982, p.118) entende que as medidas implementadas pelo governo não seguiam “com precisão quaisquer diretrizes, apontando para múltiplas direções”. Baer (1996, p.87), por sua vez, assinala a inexistência de “qualquer linha de política econômica consistente”. Simonsen (1969, p. 67-8) vai na mesma direção ao salientar que a ortodoxia sempre tendeu a associar a política econômica do governo Goulart à “irracionalidade”. Macedo (1975, p.64) menciona a “inconsistência na utilização dos instrumentos de política econômica”. Wells (1977), em clara tentativa de desqualificar qualquer explicação estrutural à crise, atribuiu o baixo desempenho do PIB após 1963 a erros dos *policy-makers* durante o Plano Trienal, como o exagerado aperto do crédito, o qual afetou sobremaneira setores, como o de bens de consumo duráveis. Mas os indicadores mais visíveis da crise - desaceleração das taxas de crescimento do produto, elevação da inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos -, como se sabe, remontam ao início da década. Monteiro (1998, p. 44), ao analisar o trabalho de Wells, questionou com pertinência sua interpretação sobre a irracionalidade da política econômica do período, a qual não indaga que motivos teriam levado seus formuladores a “cometerem erros sistemáticos que fizeram com que as medidas de política econômica destinadas a resolver a crise acabassem por agravá-la”.

Os estudos, via de regra, pouco aprofundam no que tange às razões para explicar esse comportamento da política econômica e melhor embasar os adjetivos que a qualificam. Por isso, talvez, muitas vezes a “dubiedade” e a “inconsistência” da política econômica são associadas à própria figura presidencial. Leff (1977, p.146, 152) exemplifica tipicamente esta postura ao apontar como causa da crise econômica a

“fraqueza” na formulação das políticas; o presidente era “tão inábil que de fato perdia controle parcial de seu aparato político”; ademais, sempre mostrara “pouco interesse pela política econômica e pela resolução de políticas sofridas”; isto teria levado a um “sentimento generalizado de perda de controle e uma necessidade de mudanças políticas”. Já Skidmore (1976, p. 262, 311 e 305) qualifica-o como “líder de terceira categoria”, com “reputação de ser um homem fraco”, que “brilhava como um mestre da intriga política de curto alcance”. Era, ainda, “incapaz de compreender as dificuldades de uma política antiinflacionária”.

À luz do exposto, constitui um desafio desvendar as razões desse relativo consenso na literatura, tão raro em economia; ademais, causa espécie simplificarmente explicar os rumos da política econômica como decorrentes da personalidade da figura presidencial e, sobretudo, mesmo que essas análises sejam insatisfatórias, cabe indagar por que essa teria sido a percepção de número tão expressivo de autores. Nessa direção, menciona-se o trabalho de Monteiro (1998), que veio dar novo rumo às interpretações. Separando o governo Goulart em dois subperíodos, o do parlamentarismo e o do presidencialismo, mostra que em cada um deles tentou-se inicialmente uma política de estabilização de caráter ortodoxo, não só no plano retórico como na efetiva implementação de medidas voltadas ao combate à inflação e ao equilíbrio das contas públicas. Em nenhum dos subperíodos, entretanto, o governo foi capaz de mantê-la e acabou abandonando-a em prol de uma política de prioridade ao crescimento acelerado e de combate ao desemprego.

Por que o governo teria agido dessa forma? O caminho para buscar uma hipótese consistente para explicar tal comportamento parte da premissa de que não se trata propriamente de irracionalidade ou de um comportamento errático, descompromissado com objetivos e decorrente de um eventual traço de personalidade da figura presidencial, por mais que esta, muitas vezes, influencie decisões. Se é difícil encontrar uma racionalidade estritamente econômica para o comportamento do governo, o mesmo não ocorre quando se traz à baila variáveis de natureza política. Isto não escapara da percepção de Simonsen (1963), para quem a crise inflacionária do período de Goulart devia-se fundamentalmente a questões de ordem política, ponto de vista implicitamente admitido por Macedo (1975). Mas os economistas não só têm tradicionalmente negligenciado as determinações políticas em suas análises, como costumam lembrar, com pertinência, as dificuldades que geralmente envolvem sua comprovação, como bem assinala Abreu (1989, p.209) ao referir-se à hipótese formulada por Simonsen.

2. Uma proposta de interpretação

O modelo desenvolvido por Barro (1986a,1986b), utilizado por Monteiro, vem ao encontro da tentativa de preencher essa lacuna apontada por Abreu. Em sua formulação, assume-se que a conduta dos executores da política econômica não é exógena; seus rumos, materializados *ex-post* nos indicadores, resultam, qual num jogo, da interação estratégica entre seus formuladores (“o governo”) e o setor privado. Para tanto, admite-se que para qualquer governo a função preferência tenha argumento positivo no nível de produto e de emprego e, supondo a existência de uma curva de Philips de curto prazo, que a inflação não antecipada pode efetivamente levar o nível de emprego acima da taxa natural. O governo, portanto, comporta-se explorando o *trade-off* entre inflação e desemprego. A inflação surpresa jogará a seu favor, já que poderá elevar os níveis de produção e emprego através de emissões monetárias não antecipadas.

Em seqüência, admite-se que o governo pode ter como efetiva prioridade o combate à inflação (“tipo 1”, ou “forte”) ou, incapaz de assumir este compromisso, busca apenas minimizar o valor presente esperado dos custos (“tipo 2”, ou “fraco”). O governo, evidentemente, sabe qual seu tipo; o público, só o descobrirá ao longo do tempo. Inicialmente tenta convencer que é “forte” e efetivamente procura dar demonstrações disso, por exemplo, através de políticas monetárias e fiscais austeras. Mas não consegue mantê-las; sua fraqueza começa então gradualmente a revelar-se, seguindo-se uma fase de randomização em que políticas “oscilatórias”, aparentemente “erráticas” ou “sem sentido” são adotadas (para usar os adjetivos dos autores antes mencionados). E, finalmente, chega-se a uma fase de abandono da opção antiinflacionária, firmando a opção pelo crescimento do produto e do emprego, mesmo sem se ter alcançado a estabilidade.

Essas três fases foram identificadas com precisão por Monteiro tanto no período parlamentarista como no período presidencialista de Goulart e, em trabalho mais recente, foi associada ao que se denominou “padrão populista de política econômica” (Fonseca e Monteiro, 2002). Este questiona Dornbush (1991, p. 9), para quem o populismo, em matéria de política econômica, consiste em firmar a opção pelo crescimento e pelo emprego mesmo às custas de inflação ascendente, desprezando a importância de restrições orçamentárias, fiscais e cambiais. Ao contrário, concluem os autores que no governo Goulart a ortodoxia esteve presente tanto no discurso como na efetiva implementação das políticas, especialmente na fase inicial de cada uma dos subperíodos, “o que impede que se entenda o fenômeno populista simplesmente como a opção pelo crescimento, desprezando por completo a estabilidade” (p. 18) O populismo, então, associa-se a governos do tipo fraco, que embora reconheçam a necessidade de combater a inflação e a importância do equilíbrio das contas públicas, inclusive para criar um quadro favorável ao crescimento econômico e à redistribuição de renda, discurso sempre presente em seus líderes, são incapazes de resistir às pressões decorrentes dos custos sociais e políticos decorrentes da política de estabilização.

Tendo como ponto de partida essas últimas interpretações e com o propósito de reafirmá-las, pretende-se, a seguir, contribuir para o debate sobre a política econômica do período recorrendo a outras duas opções de caráter metodológico. A primeira, mais operacional, envolve a periodização centrada no período de cada ministro da Fazenda, e não no corte parlamentarismo/presidencialismo. Esta opção traz consigo o propósito de mostrar que as trocas ministeriais, antes de representarem falta de linha de conduta ou de diretrizes, podem ser explicadas ao se resgatar a já mencionada interação entre política e política econômica, expressa na sequência das fases estabilização/randomização/crescimento. A hipótese de trabalho é que cada alteração ministerial faz sentido ao ter-se presente a estratégia do governo diante de novas condições que vão sendo criadas pelo jogo político, resultantes das correlações de forças que se formam e se alteram em cada conjuntura.

A segunda resgata as reflexões de Max Weber sobre dominação, autoridade e legitimidade. Enquanto o modelo de Barro ajuda elucidar o mecanismo do jogo entre os agentes econômicos e dar ordem ao caos que as medidas de política econômica à primeira vista aparentam, as categorias legitimidade e autoridade racional/legal contribuem para inserir este comportamento do governo em um contexto mais amplo que melhor explicita sua racionalidade. Afinal, caberia indagar: por que o governo faz ou se vê compelido a fazer este jogo e não outro? Por que se vê forçado a alterar seu propósito de estabilização, inicialmente tão enfatizado? E, quando o faz, tudo sugere que a contragosto, pois de forma gradual, aparentemente hesitante, como mostra a fase de randomização? A “racionalidade do real”, parafraseando Hegel, só se completa quando se tem presente que a política econômica, além de uma lógica instrumental, possui determinações que a transcendem.

Recordando: para Weber, a existência do Estado supõe um quadro administrativo que “reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física”; para tanto, os detentores do poder precisam ter sua autoridade *reconhecida* como legítima por parte dos dominados, que a obedecem (Weber, 2000, p. 34). Nem sempre a dominação está garantida de “modo absoluto” e, para identificá-la, o “decisivo é que a própria *pretensão* de legitimidade, por sua *natureza*, seja ‘válida’ em grau relevante, consolide sua existência e determine, entre outros fatores, a natureza dos meios de dominação escolhidos” (p. 140, grifos do autor). Há três tipos puros de dominação legítima: racional/legal, tradicional e carismática, que correspondem a três tipos de autoridade. No caso, interessaria a dominação racional/legal, probabilisticamente mais próxima do governo Goulart, já que reivindicada por ele como Chefe do Executivo por ter sido eleito segundo as normas constitucionais, configurando uma clara *pretensão de legitimidade*. Esta fundamenta-se justamente na crença da legitimidade com respaldo nas ordens legais e no direito de mando dos que exercem a dominação, através de ordem impessoal, baseada em estatutos racionalmente criados. Ressalta-se que o tipo mais puro de dominação legal “é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático”, e que, entre outras características, deve estar submetido “a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço” (p. 146). Weber cita como exemplo o “moderno exército burocrático”, liderado por funcionários

militares de tipo especial, chamados “oficiais”, o que permite uma associação imediata com a crise do governo Goulart.

Esse corte metodológico justifica-se ao se ter presente que, seguido à renúncia de Jânio Quadros, houve um veto militar à posse de Goulart, então vice-presidente. Este só pôde assumir após forte mobilização popular, o “Movimento da Legalidade”, liderado pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, que acabou dividindo as Forças Armadas e, por mediação de políticos civis, resultou em uma solução de compromisso: Goulart só assumiria a Presidência se aceitasse sua própria limitação de poder, com a adoção do sistema parlamentarista através de um Ato Adicional à Constituição, o qual se submeteria à aprovação popular em um plebiscito em 1965. A vitória da “legalidade”, portanto, foi apenas parcial e, mais importante, não significou galgar o consenso necessário para Goulart firmar-se como autoridade legítima, ou com o reconhecimento de legitimidade suficiente para o pleno exercício do cargo.

Em decorrência, a marca de todo o período de Goulart, o elemento definidor que dá sentido às ações governamentais e, em particular, à política econômica, é a necessidade de conquista dessa legitimidade, ou, em outras palavras, a busca do *reconhecimento* de sua autoridade. Como todo modelo, o de Barro recorre a uma simplificação para expressar o complexo do jogo político, mas capta apropriadamente a tentativa constante de o governo buscar credibilidade à política econômica. Se isto, em certo sentido, é válido para qualquer governo, no caso de Goulart torna-se questão central, porquanto sua permanência no poder foi durante todo o seu governo francamente contestada por setores relevantes da arena política. Sua legalidade formal, assegurada na Constituição, mostrou-se insuficiente para lhe garantir as prerrogativas do cargo. Nem mesmo a antecipação do plebiscito e a derrota esmagadora do parlamentarismo foram capazes de assegurá-las; ao tentar exercê-las, foi deposto.

A política econômica e as alterações ministeriais refletem esse problema maior do governo, os dilemas com que se defrontava, suas hesitações e sua “fraqueza”. Estas não propriamente provinham de um traço de personalidade, mas da crua realidade de, antes de governar, ter de permanentemente lutar por sua própria sobrevivência.

3. O período Moreira Salles: 09/09/1961 a 14/09/1962

João Goulart tomou posse em 7 de setembro de 1961 tendo como Primeiro Ministro Tancredo Neves, político mineiro que fora um dos artífices da adoção do parlamentarismo como solução pacífica para o veto militar à posse do vice-presidente eleito. O gabinete abrangia um vasto leque de forças, buscando uma composição com os políticos civis que haviam apoiado a construção dessa alternativa. Ao Partido Social Democrático – PSD, de maior bancada no Parlamento e de onde provinha Tancredo, coube quatro pastas; ao Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, do Presidente, apenas duas, o mesmo número reservado à União Democrática Nacional – UDN, a tradicional oposição ao trabalhismo getulista, cuja parte dos líderes publicamente se manifestara contra a posse de Goulart e, durante o segundo governo de Vargas, dez anos antes, havia pressionado por sua demissão do cargo de Ministro do Trabalho. O perfil conservador do ministério materializava-se na área econômica com o banqueiro Walter Moreira Salles na pasta da Fazenda.

As propostas de Moreira Salles seguiam, como regra geral, o receituário ortodoxo. Em sua posse, definiu o combate à inflação como prioridade e declarou que o país era “obrigado a submeter-se a um regime severo que, em termos econômicos, significa austeridade”, alertando que se passaria por “uma fase de sobriedade, de contenção, de comedimento” (Jornal do Comércio, 13/09/1961, p. 3). Já seu plano “Ação de Emergência”, apresentado no Conselho de Ministros, não escapava, no plano retórico, de mencionar as bandeiras históricas do desenvolvimentismo brasileiro, como crescimento em torno de 7,5% ao ano, combate ao desemprego e promoção de melhor distribuição de renda pessoal e regional. Entretanto, manifestava consciência quanto à dificuldade de compatibilização entre essas metas e o saneamento exigido pela conjuntura; em seqüência, assumiu como prioritárias medidas “emergenciais” de combate à inflação, de controle ao déficit público e de equilíbrio no balanço de pagamentos. Em resumo: as antigas bandeiras não

seriam esquecidas, mas como que “suspensas” temporariamente em prol da necessidade de controlar a inflação e equilibrar as contas governamentais.

Quanto à política monetária, houve a definição da regra segundo a qual a oferta de moeda não deveria expandir-se em termos reais e que seria adotado controle quantitativo do crédito. Acenou-se, ainda, para reformas institucionais, como a criação do Banco Central e voltadas a estimular o mercado de capitais. Na área fiscal, a discussão do último trimestre do ano centrou-se na proposta de orçamento para 1962. O orçamento aprovado propunha um déficit de Cr\$ 134,5 bilhões, desde logo entendido como subestimado pelo governo, para quem havia um déficit potencial de pelo menos Cr\$ 329 bilhões. Propôs-se, então, um corte linear de 40% das despesas “variáveis” de cada ministério, redução de déficit das empresas do governo e um projeto de lei, rejeitado pelo Parlamento, que permitia um aporte da receita tributária em Cr\$ 100 bilhões (Monteiro, 1998, p. 71).

Na área cambial, propunha-se manter a proposta de unificação das taxas de câmbio, que vinha desde Kubitshek, e a manutenção da política de câmbio realista adotada por Jânio Quadros; a crise impunha, todavia, a continuidade do controle das importações da chamada categoria especial, a qual abrangia os bens classificados como “não essenciais”. As duas primeiras medidas iam ao encontro da crítica liberal, para quem as taxas múltiplas de câmbio e a sobrevalorização do cruzeiro, adotadas após a Segunda Guerra com o fito de proteger a indústria nacional, incentivavam sua ineficiência, encareciam os produtos para o consumidor doméstico e acabavam por prejudicar o setor exportador e, por conseguinte, o balanço de pagamentos.

A Instrução nº 204 da SUMOC, de 13/03/1961, ainda no governo Jânio Quadros, havia substituído o sistema de taxas múltiplas por sistema de taxa única e flutuante, embora ainda mantivesse os leilões de câmbio para as operações “especiais”. A liberdade cambial e o aumento de 100% do preço do dólar para importações “preferenciais”, como de papel de imprensa, trigo e petróleo, significaram na prática uma desvalorização cambial com impacto positivo nas transações correntes. Ao final de outubro de 1961, portanto já na gestão de Moreira Salles, a Instrução nº 219 da SUMOC agitou o mercado ao separar as transações comerciais das financeiras; seu objetivo, ao que tudo indica, era carrear ao mercado financeiro a receita proveniente das exportações. Mas logo apareceu mercado paralelo para divisas e os exportadores retiveram contratos na expectativa de uma recuperação do dólar, iniciando-se a prática de subfaturamento das exportações e de superfaturamento das importações. Para diminuir a pressão sobre a demanda de cambiais, foi instituído o depósito prévio de 50% do valor das transações por 180 dias. Para corrigir as distorções decorrentes das medidas restritivas, inicialmente as autoridades monetárias e o Conselho da SUMOC fizeram “recomendações”, mas somente obtiveram algum resultado com duas novas Instruções, em dezembro, de números 221 e 222, as quais reduziram o recolhimento compulsório prévio para as transações financeiras e novamente reunificavam do mercado cambial, revogando a segmentação entre mercado comercial e financeiro. O dólar, que disparara no mercado paralelo de Cr\$ 360,00 para Cr\$ 500,00, caiu para Cr\$ 390,00 ao final do mês.

Para essa queda do dólar, contribuíram não apenas as mudanças na área cambial, mas o êxito do governo nas negociações para impedir a deflagração de uma greve geral marcada em São Paulo para o início de dezembro. Em parte, a proposta de greve provinha da tentativa das lideranças sindicais de, nos dissídios, forçar o repasse do aumento de 40% do salário mínimo ocorrido em outubro aos demais salários. O último aumento do salário mínimo ocorrera em setembro do ano anterior. Na verdade, o percentual de 40% recompunha as perdas desde o último reajuste e, em pequena magnitude, as superava; não obstante, a equipe econômica fez uma jogada de mestre ao proceder o reajuste, pois havia a expectativa que o fizesse dois meses mais tarde. Contou a seu favor com o efeito surpresa: adiantando-se, evitou que a questão ganhasse uma dimensão política que acabaria desgastando o governo. Com isso, segundo um analista da época, evitou que, durante “os 30 ou 60 dias em que o assunto permanecesse em pauta no plenário das Comissões do Salário Mínimo, a onda de especulação ou demagogia em torno do aumento viesse a forçar uma elevação ainda superior à do custo de vida” (Conjuntura Econômica, n.11, nov./1961, p.34).

As políticas austeras propostas na área cambial não só iam na mesma direção das monetárias e fiscais como sintonizavam-se perfeitamente ao ambiente maior do governo. Embora a opacidade verificada na

divisão de poderes entre Goulart e o Primeiro-Ministro Tancredo Neves, neste período inicial de governo os discursos de ambos sugerem forte afinidade, ao declararem enfaticamente o compromisso de cumprimento dos contratos e a necessária maior aproximação com os Estados Unidos, numa clara intenção de ganhar credibilidade interna e externa.

Em 30 de outubro, o Presidente, em discurso breve, afirmava que a prioridade do governo era o combate à inflação, avalizando as medidas adotadas por Moreira Salles (Jornal do Comércio, 31/10/1961, p.4). Apesar das conturbações políticas, o ano de 1961 se encerrou com taxa de crescimento do PIB de 8,6%, embora a inflação tenha atingido 47,8% (IGP-DI/FGV), patamar bem mais alto que os 30,5% do ano anterior. O balanço de pagamentos apresentou superávit de US\$ 115 milhões, inclusive com redução dos Atrasados Comerciais, resultado possível devido o ingresso líquido de capitais autônomos que, somados aos compensatórios, superou o déficit em Transações Correntes.

A prioridade de combate à inflação, todavia, começava exigir medidas mais efetivas muito além de declarações de austeridade. Nem sempre a compatibilidade de alternativas era possível: se as dificuldades no balanço de pagamentos, por exemplo, exigiam a desvalorização do cruzeiro, esta poderia comprometer o programa antiinflacionário. Por outro lado, a política externa terceiro-mundista implementada por Jânio Quadros não poderia ser abandonada, com o risco de o governo trabalhista situar-se à direita do anterior e entrar em confronto com suas bases, em parte já desgostosas por Goulart ter aceito “pacificamente” sua redução de poderes com o parlamentarismo. Mas a marcação de uma visita de Goulart a Washington para abril sinalizava que este era o lado para que pendia.

A viagem obteve relativo êxito e as autoridades brasileiras fizeram questão de mostrar seu alinhamento com os Estados Unidos, sem mesmo esconder a contradição deste gesto com outros, como o apoio ao governador Leonel Brizola, ora porta-voz da ala mais radical do PTB, à desapropriação de companhia telefônica subsidiária da *International Telephone and Telegraph (ITT)* e a abstenção do Brasil, no início de 1962, na Organização dos Estados Americanos, na proposta de expulsão de Cuba da entidade, numa clara demonstração da situação delicada em que se encontrava o governo brasileiro. Mesmo assim, nos Estados Unidos Goulart fez declarações anticomunistas e de apoio ao bloco ocidental, bem como no sentido de respeitar um “princípio de compensação justa” no caso de transferência de propriedade de empresas estrangeiras de serviços públicos instaladas no Brasil (Young, p. 142). Em contrapartida, Kennedy prometeu liberar US\$ 129 milhões como parcela dos US\$ 338 milhões anteriormente prometidos a Jânio Quadros e o FMI acertou a liberação de US\$ 20 milhões referente a contas já vencidas em março, mas aguardaria a execução do plano de estabilização para começar a liberar parceladamente US\$ 160 milhões antes acertados.

O regresso ao país, todavia, mostrava que a situação era mais difícil e complicada para ser resolvida com gestos simbólicos e declarações diplomáticas. Para os líderes sindicais e de esquerda, a viagem demonstrara a subserviência de Goulart com relação aos EUA; para a oposição udenista, tentara apenas contemporizar e armar um teatro para representar um papel de líder para o qual não estava preparado. Pressionado por todos os lados, o governo parecia perder o rumo. As desavenças entre o Presidente e o Primeiro-Ministro Tancredo Neves tornavam-se públicas. Corria o boato, alimentado pela imprensa, sobre um acordo entre ambos para desmoralizar o parlamentarismo e antecipar o plebiscito. Em 1º de maio, lembrando a política de Vargas de um contato direto entre o Presidente e as massas trabalhadoras, Goulart recorreu a uma retórica mais radical ao retomar bandeiras como reforma agrária e limitação à remessa de lucros, as quais mencionara no discurso de posse, mas até então parcialmente ofuscadas pela ênfase na política de estabilidade. Nesta encruzilhada entre dois caminhos, iniciou-se a fase de randomização.

O déficit do Tesouro, que no primeiro quadrimestre de 1962 parecia administrável, começava a disparar e, com ele, a inflação (v. Gráfico 2). A discussão sobre a regulamentação da remessa de lucros, cuja lei fora aprovada pela Câmara dos Deputados ao final de 1961, acirrava os ânimos e era cada vez maior o fosso que separava os nacionalistas (para os opositores “comunistas”) dos liberais (então “entreguistas”). Ainda neste mês de maio, por exigência constitucional, ao enviar proposta de orçamento para análise e votação no Congresso, as despesas previstas alcançavam 793,8 bilhões de cruzeiros para uma receita estimada de Cr\$ 590 bilhões. A magnitude do déficit sinalizava para o maior da história, a contar que ficara

fora o aumento do funcionalismo e costumeiramente os parlamentares majoravam ainda mais as despesas sem prever receitas.

Diante das circunstâncias, Moreira Salles afrouxava as regras de austeridade até então prevalecentes. Em 11 de junho, pela Lei 4.069, o funcionalismo percebia novo aumento, retroativo a 1º de abril. Somado à assistência da União às companhias de viação férrea (RFF) e de navegação, o déficit do Tesouro saltou, em termos nominais, de Cr\$ 24,7 para Cr\$ 47,4 bilhões. Mais grave é que se previa, à luz de experiências anteriores, que a extensão do aumento às autarquias majoraria ainda mais o déficit em futuro próximo. Na área cambial, entretanto, poucos dias antes a área econômica havia dado sinais de pretender manter a austeridade, como é típico desta fase de randomização, com três instruções da SUMOC, de números 225, 226 e 227. Estas tentavam forçar os bancos comerciais a participarem mais intensamente do financiamento de caixa do Tesouro através de recolhimentos compulsórios ao Banco do Brasil, além de suspender a redução mensal de 10% que vinha ocorrendo nos depósitos compulsórios por conta das importações.

Essas medidas na área cambial contribuíram apenas momentaneamente para baixar o dólar, mostrando que a crise de confiança se instalara e alcançava magnitude maior do que a imaginada pelas autoridades econômicas. De um lado, institucionalizou-se o ágio pago pelos importadores aos exportadores para obtenção de divisas, o “boneco”, o qual se tornava um dos indicadores do grau de incerteza da economia. O saldo da balança comercial não chegava ainda a refletir a extensão da crise cambial, pois ao lado da queda das exportações também caíram as importações, em parte devido à desvalorização cambial e em parte pela diminuição do ritmo da atividade econômica. De outro lado, acelerava-se dramaticamente a queda do saldo entre entradas e saídas de capitais autônomos, que fechara o segundo semestre de 1962 em apenas US\$ 16 milhões, contra US\$ 177 milhões no semestre anterior e US\$ 153 milhões no segundo semestre de 1961 (Conjuntura Econômica, agosto/1962).

Ficava evidente que a política de estabilização não tinha fôlego para frear a instabilidade decorrente da crise política e da radicalização dos debates sobre a regulamentação da lei de remessa de lucros e sobre as desapropriações de empresas estrangeiras e terras para a reforma agrária. O que Moreira Sales procurava convencer com declarações e medidas de austeridade mostrava-se insuficiente para dar credibilidade ao governo, *o que sugere que o “jogo” proposto no modelo de Barro é muito mais amplo e complexo, pois não se restringe à política de estabilização.* Em 26 de junho, demitiu-se o gabinete de Tancredo Neves. Depois de várias negociações infrutíferas, o parlamento aprovou o nome de Francisco Brochado da Rocha, político moderado do PSD gaúcho, para Primeiro Ministro, o qual manteve Moreira Salles na pasta da Fazenda. Em 7 de julho, em meio à crise (Brochado só assumiria no dia 10) nova Instrução da SUMOC, de número 228, numa atitude desesperada, restabelecia o monopólio cambial, obrigando a todos os estabelecimentos autorizados a operar com câmbio repassarem ao Banco do Brasil o total das compras de divisas, à taxa oficial. Mesmo forte, a medida não freou a queda do cruzeiro - embora possa ter contribuído para evitar desvalorização maior. O ágio continuava e o dólar no paralelo disparava, ao dobrar de preço entre maio e agosto, de Cr\$ 350, 00 para Cr\$ 700,00. Um mês depois, em 15 de agosto, a Instrução nº 229 voltava atrás ao extinguir o monopólio cambial e ao tentar estabelecer uma taxa realista em um sistema de “liberdade cambial controlada”, no qual 60% das divisas obtidas na exportação de alguns produtos principais, como café e cacau, deveriam ser repassadas pelos bancos comerciais ao Banco do Brasil.

A política econômica parecia errática e sugeria um jogo de tentativa de erro e acerto, ou mesmo do tipo *stop and go*, em que medidas restritivas em uma área eram sucedidas por outras expansionistas. Agora começavam também a alternarem-se dentro de uma mesma área. Por conseguinte, se esta última Instrução viera para restabelecer a confiança no mercado cambial e a credibilidade, como explicar que, ao extinguir o monopólio, o ministro continuava ameaçando com seu retorno, dando a entender que nem ele mesmo acreditava na eficácia da mesma? (Conjuntura Econômica, n. 10, out./1962, p. 24). Assim, se as medidas tomadas sugeriam a crença na atuação dos mecanismos de mercado como forma de evitar a crise, a retórica gerava a expectativa de as mesmas serem temporárias: se fossem minimamente racionais, os agentes econômicos apostariam em sua substituição, sem alterar a trajetória prevista de longo prazo – antes a confirmando.

A política econômica de Moreira Salles, portanto, não era a mesma dos primeiros sete meses de gestão, quando parecia apostar em medidas efetivas emolduradas por pronunciamentos de impacto em defesa do equilíbrio orçamentário e do balanço de pagamentos, do corte do déficit público, do respeito a contratos e do saneamento financeiro necessário para que se ingressasse na desejada rota de crescimento com redistribuição de renda. Tudo sugere que, forçado pelas circunstâncias e por pressões de diversos segmentos sociais, e gradualmente emanadas do próprio governo, não possuía a capacidade de resistência inicialmente demonstrada. O que parecia uma política econômica sem lógica, errática ou fruto da ignorância no manejo de instrumentos revela, na verdade, a tentativa de manter a política contencionista da primeira fase em um quadro maior que não mais lhe respaldava e escapava de seu controle.

A fraqueza do ministro, todavia, retratava a fraqueza do próprio governo e de forma alguma se restringia à área econômica: começava a ser admitida pelo Presidente da República, para quem a paralisia do país devia-se ao parlamentarismo. Através de forte campanha popular e com apelos nacionalistas, acenando com necessidade de reformas estruturais para a vencer a crise, as “reformas de base”, Goulart abandonara o discurso conciliador e tomara a ofensiva ao reivindicar a plenitude dos poderes para *poder governar*. Fracassara a tentativa de legitimar-se através da credibilidade da política econômica e de demonstrações de boa vontade àqueles a quem sempre se opusera e que tentaram impedir sua posse.

O próprio Primeiro Ministro Brochado da Rocha, que teoricamente deveria ser o maior guardião do quadro institucional no qual fora eleito e em que residia a razão da existência de seu próprio cargo, propunha antecipar o plebiscito previsto no Ato Adicional. Aceita a antecipação pelo Congresso, o governo ficaria em compasso de espera até 6 de janeiro de 1963, data marcada para sua realização. Esgotada sua proposta de estabilização, não havia mais razão para Moreira Salles permanecer como Ministro da Fazenda. Afastava-se dele poucos dias após completar um ano no cargo, em 14 de setembro de 1962. Nenhum dos futuros ministros de Goulart conseguiu permanecer à frente desta pasta nem a metade deste tempo.

4. O período Miguel Calmon: 14/09/1962 a 24/01/1963

Em meados setembro, com o ministro Miguel Calmon, a fase de randomização cedeu espaço para outra, de políticas mais flexíveis e muito mais voltadas à convivência com a inflação de que com seu enfrentamento. A decisão de abrir as torneiras impunha-se pela lógica política, pois em novembro haveria eleições para renovação do Congresso e para governador de vários estados, sem contar o plebiscito marcado para o início de janeiro. Em uma guinada à esquerda, cai o gabinete de Brochado da Rocha e o substitui o socialista moderado Hermes Lima.

Goulart, ao afastar-se da ortodoxia até há pouco louvada, voltou-se às contribuições cepalinas, com que sempre simpatizara e mais próximas do trabalhismo e do nacionalismo varguista. O Brasil precisava de reformas profundas, como na estrutura agrária e nas áreas financeira, educacional e administrativa, imprescindíveis para a retomada do desenvolvimento acelerado e para a reversão dos péssimos indicadores sociais. Ao buscar a universalização, seu discurso ideológico acenava para o fato de que quem perdia com sua limitação de poder não era ele, mas o país, envolto em profunda crise por falta de autoridade. Ao invés de esconder sua fraqueza, explicitava-a; através deste ato, expunha sua *pretensão de legitimidade*. A conquista do poder em sua plenitude só seria possível com o exercício de suas prerrogativas simultâneas de Chefe de Estado e de Governo, responsável pela política econômica e pela condução das reformas de base, ou seja, com o retorno às instituições presidencialistas.

O novo quadro impunha nova lógica à política econômica: rejeitava-se a política de estabilização não só por ser excludente e recessiva, mas *inútil*. Não mais se tratava de sanear para criar ambiente propício ao crescimento, como nos primeiros meses de governo, ou mesmo de ressuscitar a “fórmula” Campos Salles-Rodrigues Alves, proposta pelo ministro Lafer no segundo governo de Vargas, para quem a estabilidade deveria preceder o crescimento. Agora, depreende-se das declarações das autoridades, a credibilidade não dependia da política de estabilização ou de qualquer outra, uma vez que havia um quadro institucional maior

que tolhia do Presidente o poder de decisão. Além do mais, imperava a convicção de que sem as reformas estruturais não haveria nem retomada do crescimento nem melhor redistribuição de renda. Políticas restritivas, nesta perspectiva, significavam custo sem benefício; ineficazes, portanto irracionais.

Nesse contexto, Goulart convidou Celso Furtado, o mais brilhante economista brasileiro de formação estruturalista, para elaborar um plano para o Brasil. Sem ocupar qualquer cargo no governo, Furtado trouxe consigo a demonstração mais cabal de que o país estava em compasso de espera até a realização do plebiscito, e que Goulart não pretendia perder tempo nem abrir mão de executar as reformas de base. Implicitamente sinalizava para um novo governo a partir de janeiro, atuante e realizador, de matiz reformista. Só não se pode falar de um poder paralelo da equipe que elaborava o futuro Plano Trienal porque o ministro Miguel Calmon nunca poderia compartilhar o poder que de fato nunca detivera, e que talvez nem pretendesse, pois consciente da transitoriedade de seu cargo desde assumi-lo. A tarefa para a qual fora encarregado consistia em nada fazer, ou apenas aguardar. Ironicamente uma política econômica tipo *laissez-faire* em um gabinete presidido por um socialista.

O último trimestre de 1962 foi marcado por elevação do déficit do Tesouro e um agravamento da crise cambial (v. Gráfico 2). Em termos nominais, em novembro, portanto sem contar as despesas extraordinárias com a folha de pagamento de dezembro, o déficit, em termos nominais, já era o triplo do ano anterior – Cr\$ 181,2 bilhões contra Cr\$ 66,3 bilhões de 1961. Por sua vez, o regime de fixação de taxa de câmbio, em contexto de incerteza, colaborava para estimular as saídas e inibir ainda mais o ingresso de capitais (v. Gráfico 4). Em dezembro, o dólar alcançou os Cr\$ 850,00 e o “boneco” Cr\$ 80,00, quando estivera em torno de Cr\$ 20,00 em outubro. O ano fechou com déficit de US\$ 89 milhões na balança comercial, devido principalmente a contração de cerca de 15% nas exportações. Já o déficit no balanço de pagamentos alcançou US\$ 346 milhões, quando no ano anterior houvera superávit de US\$ 115 milhões e a inflação atingia as cifras recordes em torno de 7% mensais e 50% anuais (v. Gráfico 3).

Para tentar a reversão deste quadro dever-se-ia aguardar o resultado do plebiscito. A nova orientação da política econômica exigia um ministro com outro perfil, à frente de outra equipe econômica.

5. O período San Thiago Dantas: 24/01/1963 a 20/06/1963

A vitória esmagadora do presidencialismo no plebiscito de 6 de janeiro de 1963 marca nova virada na política econômica. Recuperados os poderes constitucionais, Goulart nomeou um ministério com nomes fortes, de expressão nacional, incluindo San Thiago Dantas, na Fazenda, e criou um ministério extraordinário, confiado a Celso Furtado, a quem caberia a responsabilidade do acompanhamento e da execução do Plano Trienal. A ambos coube a tentativa de, através de uma proposta de política econômica marcada pela austeridade, tentar recuperar a credibilidade interna e externa do país.

Em termos mais amplos, a área econômica assumia um lustro de centro-esquerda, alinhada com o espírito reformista dominante no governo, lançando mão de retórica voltada à melhoria dos indicadores de crescimento e de redistribuição de renda, mas enfatizando a necessidade de combater a inflação e equilibrar as contas a curto prazo. Claramente há uma mudança com relação ao último trimestre de 1962: apregoa-se agora que não só a estabilidade é compatível com as reformas, mas seu pré-requisito; seria impossível retornar às taxas históricas de crescimento do país com inflação, déficit público e saldos negativos no balanço de pagamentos crescentes. Ao assumir esta perspectiva, o plano aproximava a gestão de ambas as pastas da área econômica, as quais afinavam um mesmo discurso.

O Plano Trienal viera a lume com grande publicidade em dezembro de 1962 e a maior parte dos analistas assinala as concessões de seus autores à ortodoxia, sugerindo talvez que se aguardasse um produto tipicamente desenvolvimentista de uma equipe liderada por Celso Furtado (Abreu, p.206; Macedo, p. 58; Skidmore, p. 291). O plano realmente inspirava-se na concepção de que a inflação brasileira era de demanda e apontava o déficit público como uma de suas principais causas. Assim, ao lado de aumento da carga fiscal que viria com a reforma tributária, uma das reformas de base, propôs corte de crédito, fim de subsídios e

preços realistas para produtos controlados pelo governo, como trigo e derivados de petróleo (o que em parte explica a elevação do nível geral de preços nos primeiros meses de 1963, entendida como de uma “inflação corretiva”), controle da expansão monetária e limitação do déficit do Tesouro de Cr\$ 300 milhões para 1963. Entretanto, de forma alguma abandonava as principais teses cepalinas, como o entendimento de que desequilíbrios estruturais e inflação eram inerentes ao processo de desenvolvimento econômico, de modo que, antes de assumir de vez um dos lados do debate que à época polarizava “monetaristas” e “estruturalistas” no que tange à natureza da inflação, procurava compatibilizá-los em um mesmo diagnóstico que se poderia denominar de *eclético* – de todo modo, não estranho à heterodoxia latino-americana no século 20. Assim, o plano propôs a manutenção de alta taxa de crescimento para 1963, 7%, com uma inflação que deveria, de forma gradual, alcançar 25% em 1963 até chegar a 10% em 1965. Este gradualismo poderia permitir, em uma leitura exigente, a interpretação de que havia certa convivência do Plano com uma taxa mínima de inflação “estrutural”, ao gosto cepalino, mas não se pode esquecer que, na prática, a meta significava cortá-la pela metade em 1963 (o que já seria uma façanha, frente à taxa de crescimento programada).

Além disso, o plano empregava todos os termos teóricos consagrados da retórica cepalina e ia ao encontro de sua tese mais cara e abrangente: a necessidade de aprofundar a industrialização pela via da substituição de importações como caminho para superar o subdesenvolvimento. Cabe assinalar que nesta conjuntura alguns trabalhos da CEPAL já começavam a recorrer a concepções teóricas subconsumistas como arcabouço para fundamentar um esgotamento deste processo (o clássico “Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações”, de Maria da Conceição Tavares, é de 1963). O Plano Trienal, entretanto, mantinha a defesa da continuidade da substituição de importações e propunha, como nas tradicionais análises cepalinas, enfrentar os pontos de estrangulamento que se antepunham a sua consecução. Dentre estes, mencionava o estrangulamento externo, entendendo-o como decorrente da lógica do próprio processo, ou seja, da baixa capacidade de importar para fazer frente ao fluxo de importações necessário para manter um projeto acelerado de industrialização e modernização agrícola. A política cambial francamente pró-mercado interno adotada desde a 2ª Guerra e a incerteza decorrente da instabilidade da política econômica e de propostas de modificações institucionais de vulto, como a lei de remessa de lucros, são preteridas como variáveis explicativas para o desempenho insuficiente do setor externo em favor de causas estruturais que só poderiam ser superadas com maior crescimento e diversificação das exportações e das importações, para o que se fazia mister implementar as reformas de base.

Para os elaboradores do Plano Trienal, desta forma, *a crise do modelo só poderia ser superada com o aprofundamento do próprio modelo, ou seja, com a ampliação do mercado interno, através da reforma agrária e de outras políticas voltadas à redistribuição de renda*. Com isso, abria-se espaço para uma tentativa de *justificar e legitimar ao mesmo tempo as reformas de base e a ortodoxia da política de estabilização*, já que o alcance desta limitava-se ao “curto prazo”, pois incapaz de enfrentar problemas estruturais mais graves, cuja solução dependeria de reformas mais profundas. Ao delimitar campo de impacto dos instrumentos inerentes às políticas de estabilização – como monetários, cambiais e fiscais -, subestimava-se seu alcance, mas, simultaneamente, garantia-se seu espaço. E, com isso, numa mesma tacada, os elaboradores do Plano Trienal enfrentavam com um discurso coerente a dificuldade teórica (e política) de defenderem medidas restritivas e de impacto recessivo no contexto de um plano cuja proposta maior era desenvolvimento e redistribuição de renda. Apesar de negligenciarem implicitamente os instrumentos como meios à disposição do governo para atuar na economia e alterá-la, inclusive com reflexos capazes de redirecioná-la a longo prazo, não resta dúvida de que a arquitetura desta argumentação impressiona por sua lógica interna.

Conquanto a política de estabilização ora ocupe um espaço limitado no discurso, em favor das reformas de base, ora, num extremo oposto, transforme-se em pré-requisito para a própria viabilização das metas do Plano Trienal, o fato é que a credibilidade do governo como um todo dependia de sinais e de resultados que a curto prazo somente medidas de estabilização poderiam possibilitar. O descontrole da política econômica no último quadrimestre de 1962, somado à “inflação corretiva” decorrente da política de

preços “realistas”, acelerou ainda mais a inflação no primeiro trimestre de 1963, quando alcançou a meta de 25% proposta para o ano. Com a recuperação dos poderes através do plebiscito, não havia como justificar a paralisia do país nem a elevação da inflação e a deterioração das contas públicas como decorrentes da fraqueza institucional do Presidente. Sua pretensão de legitimidade deslocava-se do campo propriamente jurídico ou político para depender principalmente de resultados econômicos imediatos. Neste contexto, a queda da inflação, a estabilidade no mercado cambial e a maior aproximação com os Estados Unidos transformavam-se em caminho obrigatório para reverter a imagem de fraqueza da época do parlamentarismo.

A vitória expressiva do presidencialismo, mesmo que resultado de ampla coalizão de forças políticas, respaldava Goulart para implementar uma política de saneamento financeiro mais ousada. Não se pode com certeza afirmar sua aposta nesta direção, mas foi este o caminho seguido nos primeiros meses de 1963 por San Thiago Dantas, com aquiescência de Furtado, e, ao que tudo indica, do próprio Presidente.

Assim, abriu-se espaço para o ensaio de uma política restritiva talvez sem precedentes desde o início do processo de substituição de importações da década de 1930. As Instruções nº 234 e nº 235 da SUMOC, respectivamente de 14 de fevereiro e 7 de março, limitaram o crédito e aumentaram o encaixe compulsório dos bancos de 22% para 28%, nos depósitos a vista, e de 7% para 14% nos depósitos a prazo. Como resultado, a taxa de juro elevou-se substancialmente e a contração do crédito no primeiro trimestre de 1963 também atingiu níveis elevadíssimos, período em que as metas de expansão dos meios de pagamento também foram seguidas à risca (Monteiro, 1998, p.89-90). Quadro otimista também se verificou no balanço de pagamentos, com diminuição das saídas e retorno do ingresso de capitais (v. Gráfico 4), além de registrar-se no primeiro bimestre déficit de US\$ 29 milhões, quando alcançara US\$ 45 milhões em igual período do ano anterior. O cruzeiro valorizou-se significativamente em termos reais (cerca de 30%), pois, mesmo com inflação crescente, em março retornou ao nível de dezembro de 1962, pouco superior a Cr\$ 600,00 no mercado paralelo, queda acompanhada pelo “boneco” no Banco do Brasil. A Instrução nº 239 da SUMOC, de 22/04/1963, talvez tenha representado a última deste conjunto de medidas de caráter fortemente comprometido com a estabilização, ao firmar uma política novamente de câmbio “realista” com a elevação do dólar oficial para um patamar semelhante ao paralelo, em torno de Cr\$ 600,00 – Cr\$ 620,00.

A partir daí, iniciou-se a fase de randomização. Pressionado politicamente pelos custos impostos pela austeridade e pela própria inflação que não cedia na velocidade desejada, voltaram os subsídios ao trigo e aos derivados de petróleo. Vários autores apontam um ponto de inflexão na condução da política econômica neste período que vai de fins de abril a meados de maio de 1963 (Abreu, p.207; Skidmore, 296; Monteiro, p.130) Este último mês foi marcado pelo afrouxamento do crédito e pela expansão monetária e do déficit público, sinalizando que a dupla San Thiago Dantas – Celso Furtado começava a perder espaço dentro do governo e não conseguia manter pulso para dar continuidade à política econômica proposta. Além do mais, discurso proferido por Goulart em 16 de maio deixava clara sua aproximação cada vez maior com a esquerda ao recorrer a uma retórica nacionalista para defender pontos polêmicos, como a reforma agrária; quanto a esta, a controvérsia maior residia na indenização dos proprietários das terras desapropriadas, prevista pela Constituição que fosse em dinheiro, tese rechaçada pela esquerda, que no máximo admitia o pagamento em papéis com vencimento em prazos dilatados.

Ao que tudo indica, a mudança de orientação decorreu, em boa medida, do fracasso da viagem de San Thiago Dantas em março de 1963. A exemplo de Moreira Salles, este, ao assumir o Ministério, procurou buscar respaldo internacional a sua política com uma viagem a Washington, procurando contar com a boa vontade do governo norte-americano e dos organismos financiadores não só para renegociar a dívida externa como para a obtenção de novos financiamentos. O ministro foi recebido pessoalmente pelo presidente Kennedy e, apesar de documentos revelarem a boa impressão causada quanto à firmeza de seus propósitos, em termos práticos resultou na liberação de apenas US\$ 84 milhões dos US\$ 398,5 milhões acertados. A decisão de liberar o empréstimo a conta-gotas decorria de desconfiança não propriamente na equipe econômica, mas em Goulart. O governo norte-americano esperava deste uma decisão firme, além de retórica, quanto à encampação de empresas estrangeiras e sobre a remessa de lucros. Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul, passou a denunciar o que entendia como subserviência de San Thiago Dantas quanto ao

certo de indenizar a AMFORP em US\$ 135 milhões. Goulart inicialmente contemporizou, mas, pressionado pela esquerda, desautorizou o ministro.

O contexto, de ânimos exacerbados, poupava parcialmente Furtado das críticas, mas San Thiago Dantas, obrigado pelas exigências do cargo a tomar decisões polêmicas, passava à defensiva e mostrava-se incapaz de manter o cumprimento das metas. O embate final envolveu o reajuste do salário do mínimo e do funcionalismo. O aumento do primeiro, em 56,25% (Macedo, p.62), não chegava a recuperar o valor real do último reajuste, mas certamente constituía uma pressão de custo incompatível à meta do Plano Trienal de uma taxa de inflação anual de 25%. Já o aumento do funcionalismo foi mais desgastante e representou uma derrota definitiva para a equipe econômica. San Thiago Dantas acertara com o FMI, em sua viagem aos Estados Unidos, um aumento máximo de 40%, mas a pressão de civis e militares era por 60% a 70%. Apresentou, então, um projeto com a proposta de aumentos que variavam de 40% a 56% para aos civis e 25% a 55% aos militares. Mesmo ultrapassando a porcentagem inicialmente proposta, esta foi considerada insuficiente. Quando uma missão do FMI chegou ao Brasil, em meados de maio, o ministro já dava sinais de maiores concessões, causando perplexidade nos técnicos estrangeiros. Sem acordo, o governo obrigou-se a fazer nova proposta, a qual alcançava 60%. A pressão, desta vez, vinha tanto da esquerda sindical como dos militares direitistas, inconformados com a “proletarização” das forças armadas, como no famoso “Manifesto dos Coronéis” que ajudara derrubar Goulart como Ministro do Trabalho de Vargas em 1954. A concessão final de 70%, arbitrada pelo Presidente, significava o fim da experiência de estabilização e demonstrava cabalmente a fraqueza do governo.

Impossibilitado de realizar a tarefa a que se propusera, San Thiago Dantas afastou-se do cargo em 20 de junho e o Ministério do Planejamento foi extinto um mês depois, tornando-se Furtado um ministro “sem pasta”. Afinal, para que planejar se as metas já estavam estouradas e, sem a estabilidade, o caminho para as reformas deveria ser outro? A fase de randomização exigia à frente da pasta da Fazenda um ministro com outro perfil, certamente disposto a maiores concessões e com experiência em negociações políticas.

6. O período Carvalho Pinto: 21/06/1963 a 19/12/1963

A nomeação de Carvalho Pinto para o Ministério da Fazenda insere-se em uma reforma ministerial mais profunda que abrangeu várias pastas. As hesitações e a falta clara de uma direção, típicas da fase de randomização, demonstram-se nas escolhas de Goulart, ao procurar contemplar diversos matizes políticos, mas ao resguardar-se evitando compor com a esquerda mais radical. Ademais, as escolhas refletem um equilíbrio instável na correlação de forças de sustentação ao governo, prenúncio de sua fraqueza e falta de reconhecimento de legitimidade, fato que não escapou da aguda percepção de San Thiago Dantas ao declarar: “O Jango se deixou contagiar pelo parlamentarismo. Quando um presidencialista organiza um ministério, não pensa todo o tempo em composição, mas em tornar-se forte” (O Cruzeiro, 06/07/1963, p. 111).

A escolha de um político para a pasta da Fazenda revela a busca de maior flexibilidade, maior “sensibilidade” no atendimento de demandas; mas, veja-se bem, um político conservador, que também garantisse tranquilidade aos mercados e ao empresariado nacional e estrangeiro. Carvalho Pinto permaneceu seis meses à frente da pasta tentando segurar, sem sucesso, a deterioração do déficit do Tesouro e do balanço de pagamentos. Como resultado, qualquer analista debruçado nas contas públicas do ano de 1963 observa claramente um contraste entre o primeiro e o segundo semestre, este de franca deterioração de todos os indicadores (v. Gráficos 2, 3 e 4).

Essa reversão implicitamente fora admitida pelo governo quando, em maio, ao enviar ao Congresso Nacional o orçamento para 1964, afastou-se das metas do Plano Trienal, implicitamente oficializando seu fracasso. No total, o orçamento, ainda sem a inclusão das emendas sempre generosas dos deputados e da previsão de qualquer aumento para o funcionalismo, deixava clara a incapacidade de o Poder Executivo controlar o déficit, o qual se estimava alcançar o recorde de Cr\$ 1 trilhão, com peso significativo dos déficits

das empresas estatais da área ferroviária, de navegação, correios e energia elétrica, além do subsídio ao trigo (Conjuntura Econômica, julho/1963).

Carvalho Pinto, portanto, já assumira num contexto nada alvissareiro e de difícil reversão, pois o déficit em conta corrente crescia mês a mês e a incapacidade de o governo resistir às pressões tornava-se cada vez maior. Apesar de seus esforços em transmitir um clima de controle das finanças, a inquietação quanto ao futuro não provinha da área da política de estabilização, mas da regulamentação da lei de remessa de lucros, que deveria ser feita pelo Poder Executivo, e da reforma agrária. Já em junho reapareceu o “boneco”, que tendeu a elevar-se mais à medida que se aproximava o final do ano. O fracasso das negociações com o FMI gerou boatos sobre uma possível moratória; com isso, acirrava-se mais a tensão, incidindo diretamente na entrada de capitais autônomos, que alcançara apenas US\$ 5 milhões no primeiro semestre, contra, respectivamente, US\$ 72 milhões e US\$ 153 milhões em igual período de 1962 e 1961. Roberto Campos, possivelmente ao perceber a inviabilidade de qualquer tentativa de negociação, afastou-se da embaixada brasileira em Washington. No início de julho, uma revista popular de grande circulação informava que Roberto Campos ao regressar comunicaria ao Presidente “a impossibilidade de continuar a missão que realiza nos Estados Unidos. Considera perdidas as possibilidades de crédito ao Brasil, depois da alteração ministerial feita para mudar a política de recuperação financeira” (O Cruzeiro, 6/07/1963, p. 111). Esta mesma revista, na edição de 13 de julho, parece captar bem o que se esperava de Carvalho Pinto nesta fase de randomização: “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” (p. 18).

A partir de setembro, várias categorias começaram entrar em greve e registrou-se um levante de sargentos, fuzileiros e soldados em Brasília, provavelmente com apoio da Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, gerando forte inquietação nos altos escalões das Forças Armadas, principalmente pelas atitudes que partiam de outras áreas do governo, as quais sugeriam uma tentativa de temporizar e a indisposição por uma punição severa. Quando a situação parecia ter-se acalmado, o Presidente da República, em memorando, determinou que o Ministro da Fazenda procedesse um controle mais rígido à remessa de lucros, manifestando que a lei não amparava tomar na base de cálculo os lucros reaplicados no país pelas empresas estrangeiras, forma de diminuir as remessas, já limitadas por lei de 1962 que as limitava anualmente a 10% do capital registrado (Young, p. 184).

O quadro completa-se quando parlamentares da UDN, principal partido de oposição, começam articular o *impeachment* de Goulart. No início de outubro, este chega solicitar ao Congresso estado de sítio por 30 dias, voltando atrás três dias depois, inclusive por pressão da própria esquerda, que não descartava também ser vítima de possíveis arbitrariedades. As idas e vindas, típicas da fase de randomização, como se observa, ocorrem não só na formulação da política econômica.

A partir daí, entretanto, a própria randomização cede espaço para uma definição política em que sai de cena qualquer tentativa de estabilidade. No início de 1963, fora aprovada uma lei que concedia 13º salário aos trabalhadores da iniciativa privada. San Thiago Dantas trabalhara para que a mesma não se estendesse ao funcionalismo público, pois contrariava as metas do Plano Trienal. Já agora, em 4 de dezembro, estendia-se o benefício aos 250.000 funcionários públicos, abrindo espaço para que fosse adotado também nas estatais, mesmo nas cronicamente deficitárias, como as de ferrovia e navegação (Young, p. 182). Sem confiança dos próprios setores que poderiam lhe dar sustentação e com a oposição conservadora cada vez mais aguerrida, com seus principais líderes civis, como Carlos Lacerda, já apregoando a necessidade de uma intervenção dos militares, o governo agonizava e Carvalho Pinto dele afastou-se em dezembro, dando por encerrada a tentativa de mediação e arbitramento de pressões.

Como episódio, sua saída mostra o fracasso da possibilidade de compatibilizar, com habilidade política, o atendimento das demandas e a manutenção da inflação, do déficit público e do equilíbrio do balanço de pagamentos em patamares razoáveis. Entretanto, ao recuperar-se o contexto do governo Goulart como um todo, fica claro, mais que isto, que abortara de vez a tentativa de pretensão de legitimidade na

credibilidade da política econômica, ou mesmo que esta poderia ser o caminho necessário para uma fase posterior de crescimento econômico. Tudo sugere que passava a dominar o convencimento de buscar sua legitimidade na construção de outro pacto político, englobando novos segmentos sociais, o qual deveria se efetivar com a implementação das reformas de base. Firmada esta opção, um político de perfil conservador como Carvalho Pinto não era o mais apropriado para as tarefas vindouras.

7. O período Ney Galvão: 19/12/1963 a 01/04/1964

Com a saída de Carvalho Pinto do Ministério, correu o boato que seu sucessor seria Leonel Brizola, um dos maiores críticos da política econômica, a qual considerava conservadora. Goulart, entretanto, nomeou outro político gaúcho: Ney Galvão. Esta opção por alguém praticamente desconhecido nacionalmente, tanto nos meios políticos como econômicos, permite a interpretação de que Goulart pretendia acompanhar mais de perto a área econômica, usando poderes de fato presidenciais, mas ao mesmo tempo implementar as reformas de base sem um compromisso umbilical com a esquerda mais radical representada por Brizola.

Galvão assumiu o Ministério da Fazenda em um quadro totalmente deteriorado. Ao final do ano de 1963, os principais indicadores revelavam uma conjuntura sem precedentes no Brasil após 1930: taxa de crescimento do PIB de apenas 0,6%, inflação de 79,9% e o déficit no balanço de pagamentos de US\$ 54 milhões, o qual só não foi maior devido a condições climáticas (geada e seca), que propiciaram uma elevação dos preços do café no mercado internacional. Ao longo do ano, a taxa de câmbio real permanecera valorizada, pois, mesmo com as desvalorizações nominais do dólar através do “boneco”, a taxa cambial mantinha-se fixa e a alta inflação doméstica impedia a manutenção da política de câmbio realista. Somente em novembro, o governo, através da Instrução nº 258 da SUMOC, tentou reverter o quadro, concedendo uma bonificação aos exportadores para cobrir a defasagem de custos desde abril, quando houvera a última desvalorização oficial do cruzeiro. As medidas resultavam inócuas diante da incerteza e da crise política que se aprofundava. Em janeiro-fevereiro de 1964, o “boneco” alcançou Cr\$ 250,00/Cr\$ 300,00 por dólar e a taxa oficial de Cr\$ 600,00 afastava-se cada vez mais da efetiva, por volta de Cr\$ 900,00/US\$. Em uma tentativa derradeira, em 20/02/1964, através da Instrução nº 263 da SUMOC, recorreu-se a uma política cambial bastante heterodoxa, um misto de câmbio fixo para produtos essenciais - como café e açúcar, nas exportações, e petróleo, trigo, papel de imprensa e equipamentos para a PETROBRAS, nas importações -, em que o dólar foi mantido no patamar oficial anterior, coexistindo com câmbio flutuante para os demais produtos.

Qualquer tentativa de política de estabilização, entretanto, estava fadada ao fracasso diante da crise política que se aprofundava. A prioridade do governo passara definitivamente para as reformas de base. Goulart parecia cansado das tentativas infrutíferas de buscar aceitação e credibilidade através de medidas restritivas, demoradas para surtir efeitos positivos, mas rápidas para afastá-lo de sua base política. Havia ainda pouco tempo de mandato e as reformas estruturais pareciam mais eficazes para assegurar sua pretensão de legitimidade.

O período de Ney Galvão encerrou-se com a deposição de Goulart por um golpe militar. Foi sucedido por Octavio Gouvêa de Bulhões, que retomou, em novo contexto político, a ênfase na estabilidade através de medidas mais próximas da ortodoxia.

8. Conclusão

À luz do exposto, não resta dúvida de que a política econômica teve peso na determinação das taxas de crescimento do produto e da inflação na conjuntura do governo Goulart, além dos motivos estruturais assinalados pela literatura tradicional. Além do mais, a seqüência das fases austeridade/randomização/crescimento, detectável tanto no período parlamentarista como no presidencialista, demonstra que a política econômica não foi errática nem irracional, percepção esta que possivelmente teria confundido os analistas ao generalizarem para todo o período de governo o ocorrido nas fases intermediárias

de randomização. A condução da política econômica, portanto, possui uma lógica que o modelo de Barro ajuda desvendar, e, com ela, as trocas de ministro. Estas são perfeitamente explicáveis, tendo-se em vista que coincidem justamente com cada uma das fases anteriormente mencionadas. Com exceção de Moreira Salles, que permaneceu no cargo tanto em uma fase inicial de austeridade como na seguinte, de randomização, todos os outros ministros foram substituídos justamente quando a direção da política econômica foi alterada, possibilitando que tanto através de seus discursos como de medidas efetivamente implementadas seja possível empiricamente detectarem-se as características de cada uma das gestões que se sucederam segundo a lógica sugerida pelo modelo, como foi inicialmente proposto por Monteiro (1998).

Se essa interpretação inspirada nas contribuições de Barro contribui para que efetivamente se detecte um padrão de racionalidade na condução da política econômica, contrariando as análises anteriormente citadas, faz-se mister arrolar pelo menos duas qualificações voltadas a melhor precisar as hipóteses inicialmente levantadas sobre a credibilidade e sua influência no desempenho econômico do governo Goulart.

A primeira, já mencionada anteriormente (Fonseca e Monteiro, 2002), diz respeito à definição de populismo proposta por Dornbusch (1991), vinculando-a a governos que se caracterizariam pela opção pelo crescimento em detrimento da estabilidade. Se é verdade que a Goulart pode ser atribuído esta adjetivação de populista, como afirma boa parte da literatura de Ciência Política - e mesmo com toda a polêmica envolvida pela complexidade do fenômeno do populismo e pelo caráter pejorativo que o termo envolve -, nota-se que a ênfase à estabilidade manifestou-se duas vezes em seu período governamental, respectivamente ao assumir, nos primeiros meses do parlamentarismo, com Moreira Salles no Ministério da Fazenda, e posteriormente, ao iniciar o período presidencialista, com San Thiago Dantas.

Na perspectiva de ter-se o governo Goulart como estudo de caso e sem pretensão de generalizar, pode-se concluir, com base na análise empírica, que a peculiaridade do populismo em matéria de política econômica não se manifesta no fato de seus governantes se negarem a realizar políticas de austeridade, por demagogia ou por uma irresponsável vocação de atender demandas. Bem mais plausível é a hipótese de que sua fraqueza associa-se à incapacidade de resistência a pressões e à dificuldade de compor uma aliança política estável capaz de sustentar um projeto, de maior prazo, voltado a compatibilizar crescimento econômico com estabilidade. Há que se ter presente, neste sentido, o contexto em que Goulart tomou posse, com a contestação por segmentos econômica e politicamente relevantes e só após um levante militar-popular, de forma que desde seu início afigurou-se como um governo fraco, com autoridade permanentemente contestada, forçando-o sempre a tentar demonstrar e convencer quanto a sua legitimidade e credibilidade. Esta instabilidade enfraquecia o governo e criava ambiente propício para que passasse a lançar mão de instrumentos monetários, cambiais e fiscais para aliviar as pressões e ampliar sua base de sustentação.

Mas as dificuldades encontradas pelo governo iam além, não sendo captadas em toda sua complexidade pelo modelo de Barro, o que exige uma segunda qualificação. Esta também remete à pretensão de legitimidade, ao lembrar o fato de o modelo de Barro restringir o problema de credibilidade à política de estabilização, quando na verdade se trata de questão mais ampla, envolvendo não raro mudanças institucionais de vulto, às vezes pondo em questão o próprio direito de propriedade. No caso em tela, as reformas estruturais, a encampação de empresas estrangeiras e a lei de remessa de lucros provavelmente pesaram mais no abalo da credibilidade externa do governo e para a instabilidade política interna do que a condução em si das políticas monetárias, cambiais e fiscais.

Esse fato ajuda a explicar por que, mesmo em se propondo austero em determinadas conjunturas, o governo dificilmente convenciona os outros agentes econômicos e atores políticos de suas intenções, já que as revelava em outras áreas, criando um clima de potencial instabilidade. Por mais austera que fosse a política monetária, por exemplo, mostrava-se incapaz de reverter expectativas quanto à credibilidade do governo, pois este emitia sinais claros, em outras áreas, de mudanças institucionais muito mais profundas, das quais não abria mão ou que poderia implementar a qualquer momento – mesmo violando normas legais e constitucionais, como o caso da indenização aos proprietários em dinheiro nas terras desapropriadas para reforma agrária, ou a nacionalização de empresas estrangeiras. Nesse contexto, a política ortodoxa só poderia

trazer custos, pois seus benefícios nunca chegariam. O abandono de pretensão de legitimidade através da estabilidade, assim, tornava-se uma atitude racional: o fato de pretender legitimar-se por dois caminhos alternativos revelou-se incompatível, mas a própria necessidade de construir esses caminhos denuncia a fragilidade do governo. Se fosse de “tipo forte” e respaldado em maior legitimidade, o governo certamente se depararia com um quadro político no qual seriam menores as dificuldades para dar sustentação a uma trajetória de crescimento sem comprometer a estabilidade econômica.

ANEXOS:

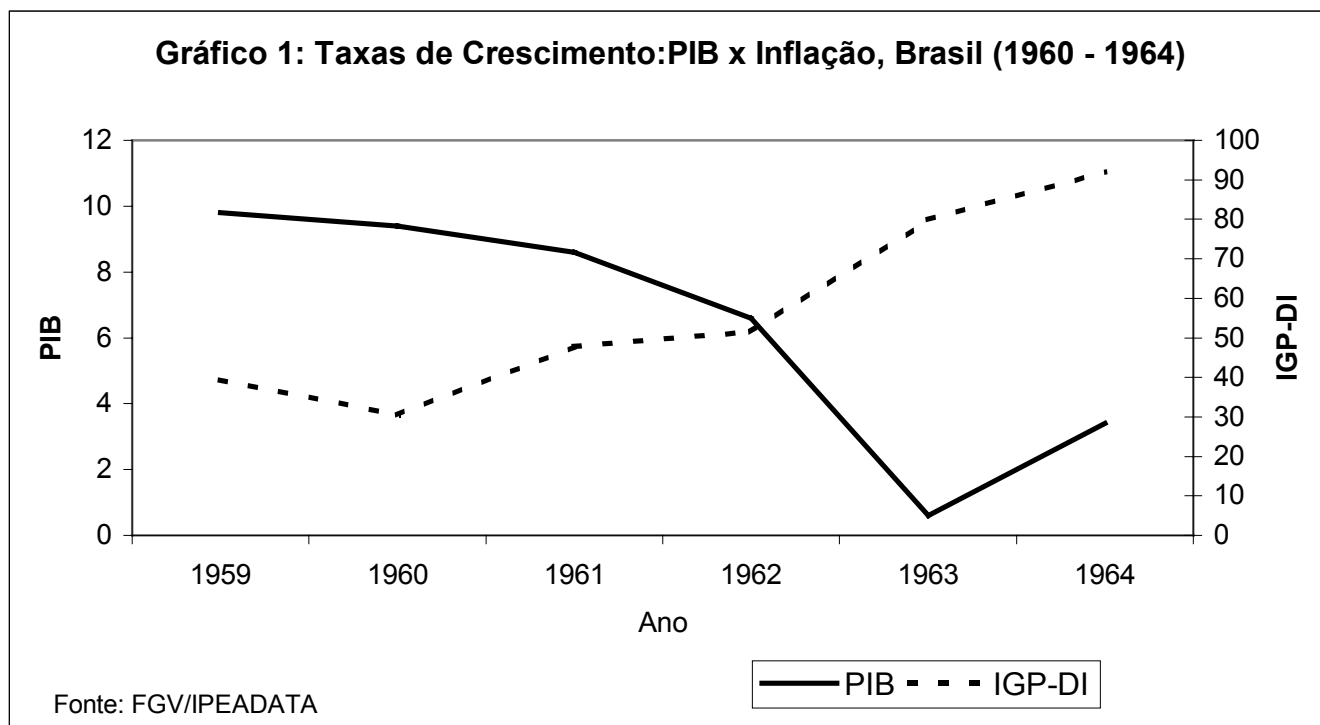
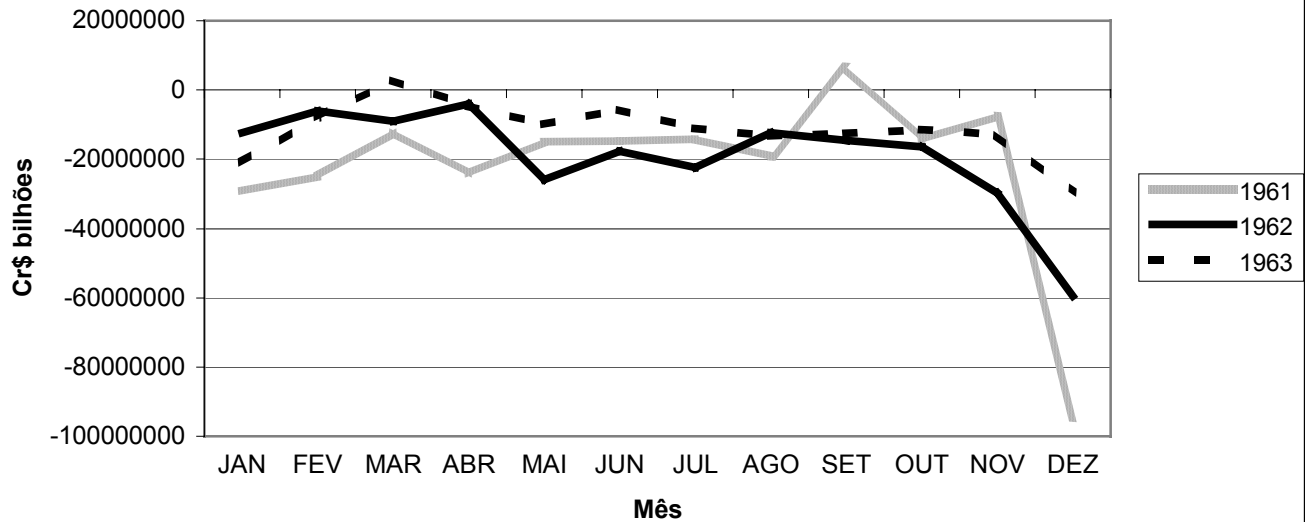
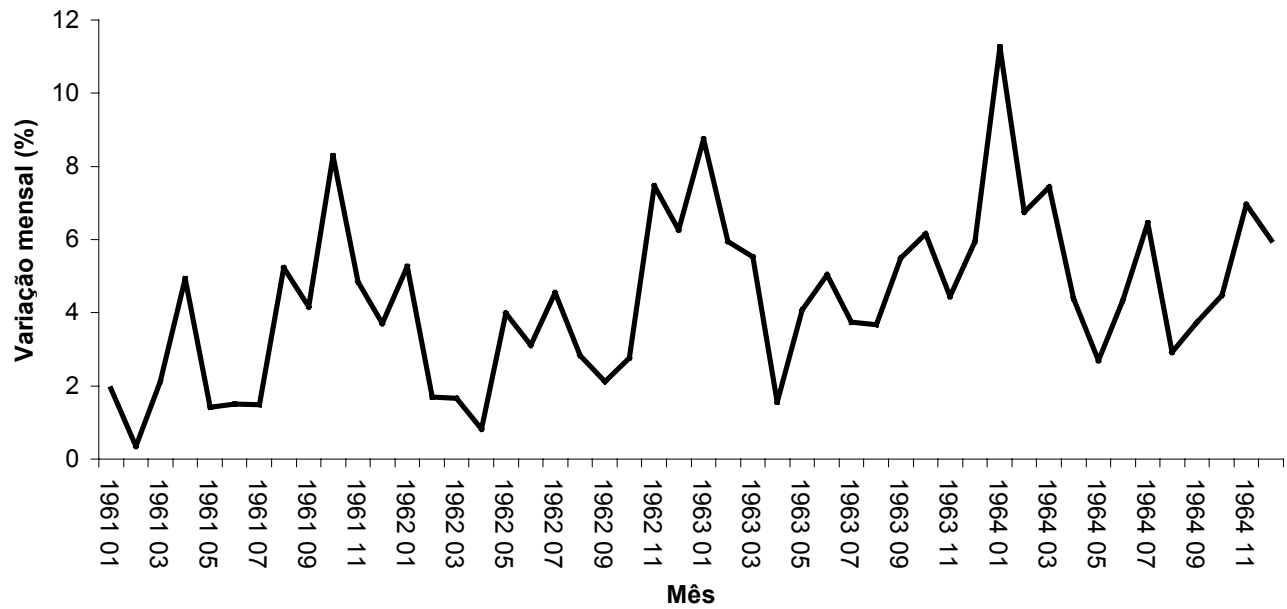


Gráfico 2: Déficit de Caixa da União, Brasil: 1961-1963

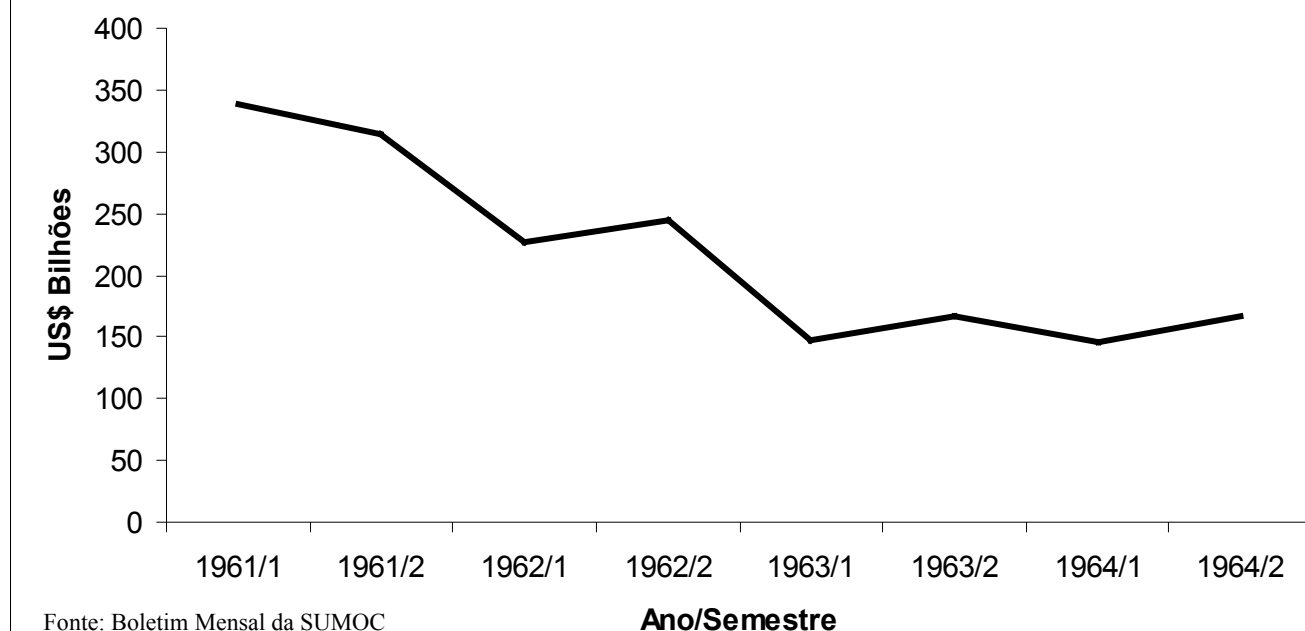


Fonte: Valores Deflacionados pelo IGP-DI/FGV

Gráfico 3: IGP-DI/FGV, Brasil 1961-1964



Fonte: IPEADATA

Gráfico 4: Movimento de Capitais: Entradas**BIBLIOGRAFIA:**

- ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso; cem anos de política republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.
- BAER, W. *A economia brasileira*. São Paulo, Nobel, 1996.
- BARRO, R. Reputation in a model of monetary policy with incomplete information. *Journal of Monetary Economics*, v.17, n.1, 1986a.
- _____. Recent developments in the theory of rules versus discretion. *Economic Journal*, v.96, 1986b.
- BARRO, R.; GORDON, D. A positive theory of monetary policy in a natural rate model. *Journal of Political Economy*, v.91, n.4, 1983a.
- _____. Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, v.12, n.1, 1983b.
- BOLETIM MENSAL DA SUMOC. Brasília, 1961-1964.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social: 1963-65*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1963.
- CÁNEPA, Mercedes M. L. *Classes sociais e populismo*. Porto Alegre, 1990. Texto para discussão – NUPERGS/IFCH/UFRGS.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1961-1964.

- DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- FONSECA, Pedro C. D. e MONTEIRO, Sérgio M. M. Credibilidade e populismo: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. *XXX Encontro Nacional de Economia*. Nova Friburgo, Anais da ANPEC, 2002.
- FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro, Saga, 1968.
- JORNAL DO COMÉRCIO, Porto Alegre, 1961-64 (diversos números).
- LEFF, Nathaniel H. *Política econômica e desenvolvimento no Brasil: 1947-1964*. São Paulo, Perspectiva, 1977.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963 - 1965). In: *Planejamento no Brasil*, LAFER, Betty Mindlin (Org). São Paulo, Perspectiva, 1975.
- MESQUITA, Mário M. C. *1961-1964: a política econômica sob quadros e Goulart*. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação de Mestrado – PUC/RJ.
- MONTEIRO, Sérgio M. M. *Política econômica e credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart*. Porto Alegre, 1999. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- O CRUZEIRO, Rio de Janeiro, 1963 (diversos números).
- O ESTADO DE SÃO PAULO, 1962-1964 (diversos números).
- PIRES, Julio M. *A política social no período populista*. São Paulo, IPE/USP, 1995.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de após-guerra. *Revista de economia política*. São Paulo, Brasiliense, v.2, n.6, abr.-jun./1962.
- SIMONSEN, Mário H. *A experiência inflacionária no Brasil*. Rio de Janeiro, IPES, 1963.
- _____. *Brasil 2001*. Rio de Janeiro, APEC, 1969.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 5.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- TAVARES, M.C. e SERRA, José. Mais Além da Estagnação: Uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente no Brasil. In: TAVARES, Maria da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- _____. *Acumulação de capital e industrialização do Brasil*. Campinas, UNICAMP, 1986.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade; fundamentos da sociologia compreensiva*. 3.ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2000.
- WELLS, Erick Olin. *Growth and fluctuations in the brazilian manufacturing sector during the 1960's and early 1970's*. Cambridge, 1977. Tese de doutorado – Universidade de Cambridge.
- YOUNG, Jordan M. *Brasil 1954/1964; Fim de um ciclo civil*. Guanabara, Nova Fronteira, 1973.