



**Edmundo Virgolini**  
*Instituto de Investigaciones Económicas*

## **EL ADVENIMIENTO DEL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO EN BRASIL: GOULART Y EL GOLPE DE ESTADO DE 1964**

### **Resumen:**

Este trabajo constituye uno de los capítulos de un proyecto de investigación más vasto que se titula "Paralelismos entre la política económica argentina y brasileña: 1955-1970". Dicho proyecto será llevado adelante por el autor de este trabajo y el Lic. Fernando Ventura. El motivo de la investigación es develar las notables semejanzas existentes entre las principales líneas de política económica entre los hoy dos países más importantes del MERCOSUR en los años titulados. Esta tarea se funda en la necesidad de ampliar el conocimiento sobre la política económica ensayada en ambos países sudamericanos en el siglo XX. El propósito cobra singular relevancia debido a la más reciente preocupación de los economistas de ambos países en explorar las dificultades de coordinación entre las políticas macroeconómicas de ambos socios comerciales. Como veremos las dificultades de sincronía vienen de larga data aún cuando la necesidad de coordinación era inexistente. Sin embargo los lineamientos fundamentales de las políticas económicas tienden a coincidir en el mediano y largo plazo.

El presente trabajo analiza las relaciones entre la política macroeconómica y la estabilidad política en Brasil a principios de los años 60. Se examinan los principales problemas de la economía brasileña a esa fecha y las tensiones sociales y políticas derivadas de los estrechos límites disponibles para la actuación discrecional. La necesidad imperante de ampliar los márgenes de decisión produjeron la instalación de una variante autoritaria exitosa que posteriormente se difundirá por toda América Latina.

### **1- Introducción:**

Durante las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado varios países latinoamericanos sufrieron regímenes autoritarios instalados por golpes militares. Los gobiernos surgidos desde esas experiencias resultaron, en algunos casos, impulsores de un relanzamiento de las estrategias de desarrollo capitalista ensayadas recientemente en la región y en otros casos abjuraron de aquellas estrategias procurando un nuevo orden económico-social y una nueva vía hacia el desarrollo. En todos los casos el detonante para la instalación de estas variantes políticas fue la experiencia de crisis políticas y económicas desafiantes del esquema de dominación social. Las instituciones democráticas en esa instancia no parecían ofrecer garantías suficientes de contención de las demandas sociales y el orden social capitalista se hallaba fuertemente comprometido.



En este trabajo procuraremos en primer lugar examinar las condiciones económico-sociales que resultaron desencadenantes para algunas de las experiencias autoritarias latinoamericanas. El marco teórico para el análisis será el elaborado por Guillermo O'Donnell (1996) dada la completa elaboración conceptual que ha formulado este autor. En segundo lugar es interés de este trabajo examinar si la estrategia de desarrollo capitalista empleada con posterioridad a la Gran Depresión constituyó un elemento desestabilizador para la estructura institucional. Por último se examinará a través de esta línea de análisis las condiciones que dieron origen a la instauración del Estado Burocrático Autoritario en la República Federativa de Brasil. En esa línea de análisis se discutirá la importancia histórica de la gestión presidencial de Joao Goulart en el desenlace de dicho proceso. Finalmente se expondrán algunas consideraciones sobre las consecuencias económicas y políticas de la instalación del modelo burocrático autoritario en el país vecino.

## **2- Caracterización del Estado Burocrático Autoritario y la importancia de su estudio en la Historia de la Economía y la Política latinoamericana.**

O'Donnell (op cit, 1996) define al Estado Burocrático Autoritario como un tipo específico del Estado Capitalista, lo caracteriza como el garante y organizador de las relaciones sociales capitalistas y , por lo tanto, de la dominación que ellas concretan. Esta apreciación quiere reflejar la actuación del Estado Capitalista en la sociedad moderna que para el autor constituye "... el momento que limita, y en diversos sentidos dirige, el interés individual de los miembros de la burguesía acolchonando las condiciones de explotación .... es el interés general y de largo plazo de la burguesía en tanto clase: la reproducción de las relaciones sociales que la constituyen, precisamente, en tal clase dominante" <sup>1</sup>. De ahí que el autor concluye que el Estado es parte, intrínseca y originaria de las relaciones sociales fundamentales de una sociedad capitalista, no sólo como garantía coactiva sino también como organizador de las mismas.

Reflexionando desde esta perspectiva O'Donnell (ibídem, pg 17) examina la experiencia de construcción de la sociedad política latinoamericana y advierte que en muchos casos la extensión de la participación política a amplias franjas de la población fue dada en el marco del reclamo social de estos sectores denominados "populares" y a los que coincidentemente se identificó con la más acabada expresión de la "nacionalidad". De resultas de ello la mayor parte de los casos abriga una participación popular no canalizada desde una identificación clasista de sus planteos ni tampoco desde una evolución del concepto de "ciudadanía" sino inmersa en un proceso de reivindicación social y de afirmación de la nacionalidad. Claro es que en esa instancia el rol que le cupo jugar a las mayorías populares fue subordinado a un proceso de recomposición de la elite burguesa. De allí que estos movimientos nacional populistas conjugaron la necesidad de inclusión de vastos sectores poblacionales y también permitieron coordinar los esfuerzos en pos de un desarrollo nacional autónomo. Dicha autonomía fue resultando una necesidad cuando, en momentos de la Gran Depresión, se debilitó el tradicional mecanismo de inserción en la economía internacional. El autor que examinamos cita como ejemplos de estas

---

<sup>1</sup> Véase O'Donnell (1996) pg 16. El autor indica que el Estado Capitalista debe acotar la racionalidad microeconómica de los actores capitalistas habida cuenta de que en caso contrario exacerbarían las condiciones de explotación impidiendo la reposición de la clase trabajadora en tanto cual e impidiendo de ese modo la reproducción de la misma burguesía.



experiencias, con las particularidades de cada caso al proceso mexicano (especialmente desde el cardenismo), el proceso brasileño desde la experiencia de los gobiernos de Dutra y principalmente de Vargas <sup>2</sup> y la experiencia peronista para el caso argentino.

Como apuntábamos más arriba la Gran Depresión de los años 30 y sus secuelas más el posterior conflicto bélico debilitaron los lazos económicos internacionales generando la crisis del anterior modelo primario exportador. En ese contexto los países latinoamericanos confiaron el impulso de su crecimiento a la expansión del consumo y la inversión interna asentándolo principalmente en el progreso del sector manufacturero. La estrategia utilizada para disponer dicho crecimiento fue la Industrialización Sustitutiva de Importaciones. Celso Furtado (1971) identifica como Sustitución de Importaciones al proceso por el cual un mercado preexistente y en crisis de abastecimiento de sus fuentes externas tradicionales incentiva la expansión de la industria local. Los estímulos a este proceso fueron dados por un Estado Nacional que concentró un mayor poder <sup>3</sup> para esa tarea. La concentración surgió de un nuevo marco de alianzas políticas en los casos brasileño y argentino o en la consolidación de algunas ya existentes en el caso mexicano. La protección arancelaria, el control de cambios, el direccionamiento del crédito así como la inversión pública en sectores básicos constituyeron mecanismos utilizados para los fines señalados. En el caso particular de México se vivió además un proceso de profundización de la Reforma Agraria iniciada con el triunfo de la Revolución años atrás. Como hemos dicho toda esta orientación en la construcción de un desarrollo económico fue el reflejo de la coincidencia política en la construcción de un Estado de Compromiso con fundamento en la concepción de la nación como pueblo y sobresaliendo en la invocación de lo popular como justificación de demandas de justicia distributiva

Sin embargo, a mediados de la década de los 50 del siglo pasado en los países latinoamericanos se advirtió la dificultad de mantener el dinamismo de esta industrialización sustitutiva. En esta nueva fase la dinámica de sustitución de importaciones permitía que la oferta global de productos manufacturados creciera más rápidamente que la importación de esos productos pero la sustanciación de esa mayor oferta requería de una mayor inversión en bienes de capital y materias primas y productos semielaborados. Es por ello que buena parte de esa inversión debía conducirse hacia emprendimientos básicos que suponían grandes inversiones y ya no podían ser abordados por los presupuestos estatales. De resultas de ello y de los crecientes requerimientos derivados de la diversificación del consumo <sup>4</sup> por el progreso social la mayoría de los países latinoamericanos ingresaron a una fase de transnacionalización de su desarrollo económico. Las inversiones estratégicas para la continuidad del proceso sustitutivo fue encarada por el capital extranjero y sus nuevos agentes: las empresas multinacionales.

---

<sup>2</sup> Notoriamente la experiencia de gobierno de Getulio Vargas con posterioridad a la segunda guerra mundial.

<sup>3</sup> Esta mayor concentración en el poder central es particularmente relevante en los casos brasileño y argentino que mantenían una vertebración de su poder político relativamente descentralizada.

<sup>4</sup> Algunas estrategias de aceleración del proceso de industrialización se fundaban en la entonces muy difundida visión de la historia económica de W.W. Rostow (1956). En ese análisis debe inscribirse la confianza en la producción de un despegue (take off) rápido del progreso económico. Las experiencias de Juscelino Kubitschek en Brasil y de Arturo Frondizi en Argentina deben ubicarse en esa línea de pensamiento.



El ingreso de la inversión extranjera y su rol estratégico en la siguiente etapa de industrialización fue marginando la concepción del Estado de Compromiso debido a los límites más o menos estrechos a que sometía su funcionamiento. Los intentos de gobiernos y partidos por resolver la incongruencia entre esa presencia popular, por una parte y dichos límites, por la otra, apareció como "demagogia", "prematureo distribucionismo" o suma de "ineficiencias" frente a una nueva definición del Estado impulsada por los nuevos actores. Los caminos de la nueva concepción implicaban escindir a la nación de lo popular (O'Donnell op cit, 1996) y anclarla en algún otro referente. Ahora, era claro que la presencia de sectores populares<sup>5</sup> influyendo sobre el gobierno aún cuando cada vez tuviera menos espacio para concretar justicia sustantiva entrañaba una posibilidad crecientemente peligrosa de invocarla demagógicamente. En lo económico se iba a hacer evidente que no había espacio suficiente para albergar los intereses emergentes del proceso industrial transnacionalizado y los derivados de la concepción nacional populista prevaleciente hasta entonces<sup>6</sup>. Es por ello que se avecinó una profunda dicotomía entre el Estado representativo de la sociedad industrializada en los cauces de la transnacionalización económica y los derivados del anterior modelo nacional populista.

Esta evolución entonces derivó en una sociedad capitalista cuyas características la definen como un original producto histórico<sup>7</sup>. Es un capitalismo dependiente porque su funcionamiento "normal"<sup>8</sup> entraña un decisivo papel del capital transnacional y porque la acumulación en su mercado no cierra allí sino que es un grifo abierto hacia los grandes centros del capitalismo mundial. Es un capitalismo tardío y dependiente pero ello no obsta para que su base industrial sea extensa. Sin embargo a pesar del papel decisivo de la industria en la articulación social subyacen en esta estructura social agudos desequilibrios<sup>9</sup> que tienden a generar un marco para la política económica fuertemente inestable.

En este estadio tienen lugar diversos episodios de crisis económicas y políticas en la que el comportamiento racional del núcleo dinámico de la economía dependiente<sup>10</sup> con la lógica de su actuación pone en peligro el proceso de reproducción de las condiciones básicas del funcionamiento económico. Esa conducta es extensiva a otros actores y este proceso antagónico de saqueo llevado al límite de su posibilidad concluye en un agotamiento de sí mismo. Visto que la racionalidad de cada actor es la que impulsa los mecanismos antagónicos la finalización de esta escalada debe venir de "afuera" de estos actores y de la racionalidad microeconómica que guía sus comportamientos. En esa instancia "alguien" orientado por el mismo código capitalista de organización social debe reimplantar condiciones en la que los comportamientos de los actores generen resultados que vuelvan a ser percibidos como normales y satisfactorios. Esta circunstancia es específica del capitalismo dependiente altamente

<sup>5</sup> O'Donnell (op cit 1996) señala que la formación de identidades colectivas en América Latina a nivel nacional por parte de vastos sectores hasta entonces (los períodos marcados en el texto) marginados se hizo mucho más como pueblo que como ciudadanía.

<sup>6</sup> Dice el politólogo brasileño Elio Jaguaribe (1985,pg 20) "... Dentro de la retórica populista existía una cierta tabla de cambio: para diez unidades de promesa, digamos, había una de realidad. No obstante dentro de esta relación entre la verbalización y la realidad las masas algo ganaban..." . Esa realidad probablemente haya sido mucho más acentuada en países como la República Argentina.

<sup>7</sup> Para mayor abundamiento sobre esta derivación véase a Cardozo Fernando H y Faletto Enzo (1978) y los mismos autores (1985).

<sup>8</sup> A juicio de los sectores dominantes véase O'Donnell (op cit, 1996)

<sup>9</sup> Para una enumeración de los desequilibrios estructurales atribuibles al capitalismo dependiente véase O'Donnell (op cit, 1996).

<sup>10</sup> Situación que el autor citado describe como economía perversa "de saqueo". (ibídem, pg 44).



transnacionalizado de los años 60 y 70 del siglo pasado y el emergente ordenador de su funcionamiento en esas condiciones es el denominado Estado Burocrático Autoritario.

### **3- El desarrollo económico brasileño a principios de los años 60 y sus dificultades. El marco global.**

En el caso particular de Brasil la crisis internacional de 1930 había dislocado la fuerza estabilizadora del Estado Nacional que se apoyaba en los intereses del café. Según Furtado (1971) la crisis del café sería también la crisis del poder central <sup>11</sup> y la apertura de un proceso de transformación del Estado Nacional. El Estado Novo <sup>12</sup> surgió como respuesta al vacío de poder surgido de la pérdida de influencia de la oligarquía del café y se constituyó en una expresión institucional donde no se traducía la hegemonía de ninguna región. De allí que el presidente Getulio Vargas, emergente político de dicho proceso, gozó de una independencia para ejercer el poder que ningún otro gobernante había conocido antes. Es entonces cuando el Estado Nacional surge como un factor importante en el sistema económico brasileño. Es este Estado el que a través de inversiones directas dota al país de importantes complejos industriales en los sectores de minería, petróleo, generación y transmisión de energía eléctrica, siderurgia y química básica <sup>13</sup> potenciando el proceso de industrialización que había constituido una respuesta eficaz a la crisis del comercio exterior tradicional. El expediente utilizado para la industrialización fue la estrategia de sustitución de importaciones cuyas características generales habíamos definido más arriba. El cambio social desplegado por el desarrollo industrial produjo la incorporación de crecientes capas de sectores obreros urbanos que se sumaron a la base política del varguismo en especial durante su período de gobierno posterior a la Segunda Guerra Mundial.

No obstante ya en la segunda mitad de la década del 50 se advertía la limitación financiera que mantenía el programa de expansión económica tradicional. En consecuencia ya desde 1955<sup>14</sup> comenzó el ingreso masivo de capital extranjero. Esta corriente inversora se profundizó cuando el acceso de Juscelino Kubitschek a la presidencia en 1956. Sin embargo al capital extranjero se lo dirigió hacia actividades previamente evaluadas en el marco una planificación integral del desarrollo económico del país. Hacia mediados de ese año, un mes después de la asunción de JK a la presidencia se lanzó el denominado "Plano de Metas" elaborado por el Conselho de Desenvolvimento da Presidencia. A este plan se le intentó preparar un financiamiento vía préstamos del Fondo Monetario Internacional y del Eximbank. La misión enviada

<sup>11</sup> El Estado Nacional Brasileño precrisis se apoyaba tradicionalmente en un equilibrio de fuerzas regionales (el eje San Pablo-Minas Gerais). Ello fue dislocado por la crisis mundial de 1930,

<sup>12</sup> Formulación política autoritaria surgida en los años 30 expresiva de una alianza entre un sector importante del "tenientismo" en las Fuerzas Armadas y la clase política tradicional. La alianza se entronizó a fines de 1930 bajo el liderazgo de Getulio Vargas y se consolidó cuando se vencieron intentos revolucionarios o secesionistas en 1932 (episodio denominado "guerra paulista") y en noviembre de 1935 (rebelión de la ALN, formulación política con fuerte influencia comunista). A partir del triunfo sobre la "intentona" de noviembre de 1935 el sector anticomunista del Ejército prevalece definitivamente en las Fuerzas Armadas Brasileñas.

<sup>13</sup> No deben dejar de nombrarse las iniciativas de USIMINAS en el plano siderúrgico, PETROBRAS en la explotación de hidrocarburos y el BNDES en materia financiera.

<sup>14</sup> Fueron disposiciones liberalizantes adoptadas por la SUMOC (Superintendencia de Moneda y Crédito) durante el mandato del presidente Café Filho.



por la primera de las entidades aconsejó desestimar el pedido brasileño de financiamiento <sup>15</sup> y ante esa circunstancia el presidente Kubitschek ordenó el lanzamiento del programa de todos modos. Por ello el plan de JK que procuraba hacer en Brasil "en 5 años lo que tardaría 50" nació con un financiamiento a 5 años cuando precisaba no menos de 10 años para la maduración de los proyectos. A pesar de todo el "plano..." fue un gran éxito y se constituyó en el eje de la acción gubernamental. La coronación de ese conjunto de realizaciones fue el traslado de la capital federal a la nueva ciudad de Brasilia inaugurada el 21 de abril de 1961.

Sin embargo, el control de cambios con tasas diferenciales de cambio favorables a la expansión del sector industrial, y el financiamiento privilegiado de este sector por parte del BNDES produjeron serios inconvenientes en las explotaciones agrícolas tradicionales <sup>16</sup> promoviendo una crisis social de envergadura afectando principalmente a la región NE. El gobierno de JK produjo a fines de 1959 la creación de la SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste) la que puso a cargo del economista Celso Furtado. Si bien propuso caminos para intentar revertir la tendencia la experiencia de este economista a cargo de la problemática regional le hizo cundir cierto pesimismo en cuanto a las real sostenibilidad de la expansión productiva brasileña. La problemática que identificaba Furtado (op cit, 1971) era la de un profundo desequilibrio <sup>17</sup> a nivel de los factores productivos generador de una estructura productiva dual donde un sector moderno impulsaba un patrón de consumo insostenible debido a la sustitución negativa de importaciones que propiciaba y a la escasa respuesta productiva que podía mantener la agricultura exportadora tradicional.

El gobierno de J K cerró su mandato en enero de 1961 con un enorme desequilibrio fiscal <sup>18</sup> y un elevado endeudamiento del sector público. Dejaba un crecimiento anual promedio acumulativo del 7 % pero la inflación se acercaba al 30 % anual cuando en el "plano" se presumía no excedería del 13,5 %. Los problemas del balance de pagos también eran importantes debido al fuerte desequilibrio que registraba la cuenta corriente<sup>19</sup> y los muy próximos vencimientos de la considerable deuda pública externa que hacían temer una moratoria

Durante la presidencia de J K este compartió el Ejecutivo con el vicepresidente Joao Goulart un dirigente político del partido de Vargas, el PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) quien había ganado su cargo triunfando sobre el propio candidato de la

---

<sup>15</sup> Jaguaribe (op cit, 1985) en ese momento miembro del ISEB (Instituto Superior de Estudios Brasileños) señala que el financiamiento internacional se condicionó al abandono por parte del Estado Brasileño de una gran cantidad de emprendimientos estratégicos. Entre ellos se reclamaba la quiebra de Petrobras y la liquidación del BNDES. Estas presiones obligaron al presidente Kubitschek a romper con el Fondo Monetario Internacional relación que sólo se restableció al final de su gobierno.

<sup>16</sup> En la segunda mitad de la década del 50 del siglo XX, los términos de intercambio brasileños decayeron a diferencia de lo ocurrido en la primera mitad de la citada década (Iglesias, 1995).

<sup>17</sup> Sostiene el profesor Furtado (op cit 1971, 29) que en ningún otro país este desequilibrio se presenta en forma tan acentuada como en Brasil

<sup>18</sup> Jaguaribe (op cit, 1985) pone de relieve que tanto Vargas, en los primeros años de los 50, como JK carecieron del apoyo político necesario en un Congreso de mayoría conservadora como para aprobar una reforma fiscal que procurase una elevación de la recaudación en el marco de un sistema tributario equitativo y por lo tanto redistributivo.

<sup>19</sup> La cuenta corriente del Balance de Pagos arrojaba permanente resultados negativos desde el año 1957. En 1960 el déficit de la cuenta corriente fue de 548 millones de u\$s casi el doble del registrado en 1958. En 1961 descendió a 303 millones de u\$s pero en 1962 subió a casi u\$s 500 millones. (International Financial Statistics 8 1965, pg 62).



alianza que venció con J K el político paulista Milton Campos. Goulart era un político muy vinculado al sindicalismo dado que durante la administración de Vargas había sido Ministro de Trabajo por lo que durante su vicepresidencia cultivó los lazos que lo unían con las organizaciones sindicales las cuales reconocieron en él un interlocutor válido con una proyección visible.

A principios de 1959 triunfó el movimiento revolucionario cubano y desde ese momento se produjo una atención creciente de la diplomacia estadounidense hacia las cuestiones latinoamericanas. Esa atención fue creciendo *pari passu* el gobierno cubano giraba hacia una mayor radicalización. Los temores estadounidenses se vieron corroborados a mediados de 1961 cuando Fidel Castro abrazó la causa socialista y se alineó con la Unión Soviética. Uno de los primeros países que visitó Castro una vez instalado en el gobierno fue Brasil en mayo de 1959. En los años siguientes y durante el gobierno de J K Brasil exhibió con respecto a la problemática de la isla una línea política independiente de las posiciones que adoptaban los Estados Unidos. Esa acción diplomática continuó en durísimos episodios diplomáticos como en el tratamiento en la OEA de las sanciones a Cuba y durante la conferencia internacional de Punta del Este en 1962.

En octubre de 1960 se celebraron elecciones a presidente y vice de la República y el favorito era el gobernador de São Paulo Janio Quadros quien a los 49 años aparecía como un prolijo administrador de todo el cauce favorable que para ese Estado supuso el Plan de Metas. El PTB propuso la fórmula Jan-Jan (es decir Janio Quadros para presidente y Joao "Jango" Goulart otra vez para vice). Los dos populares políticos se impusieron aún cuando no hayan compartido plenamente las boletas electorales. Los ganadores tomaron posesión de sus cargos el 31 de enero de 1961.

El gobierno de Quadros tuvo que enfrentar la peligrosa situación del sector externo ante el elevado endeudamiento recibido de su predecesor<sup>20</sup>. Además la situación fiscal era precaria y la inflación ascendía sin remedio. Desde mediados de los 50 el Gasto Público se había duplicado y los ingresos tributarios se habían estancado. (Jaguaribe 1985). El déficit público ascendía al final del gobierno de JK a un 9 % del PBI y se financiaba principalmente con financiamiento del Banco do Brasil. Los desequilibrios regionales eran profundos y un panorama de desoladora pobreza se imponía hacia el interior de la República particularmente en el NE. En suma los problemas eran desmedidos y el apoyo del presidente en el Congreso no era el suficiente para los remedios que proponía la situación. El presidente hizo gestiones para lograr plenos poderes y a siete meses de su asunción sorpresivamente el 25 de agosto de 1961 renunció al cargo. Probablemente esperaba apoyos que le reclamasen el retiro de la dimisión<sup>21</sup>, pero al no existir tal variante política, la renuncia de Quadros quedó firme.

Se imponía la asunción del vicepresidente Goulart quien se hallaba de viaje en la República Popular China, pero se urdió una conspiración para impedir la asunción del reemplazante. Sin perjuicio de ello en un clima de tensión el gobernador de Rio Grande do Sul Leonel Brizola pudo conjurar el complot construyendo la denominada "rede de legalidade" de la que participaron comandantes de unidades militares de

---

<sup>20</sup> La deuda externa brasileña ascendía a 3000 millones de u\$s y las exportaciones del país eran ligeramente superiores a los 1000 millones de u\$s.

<sup>21</sup> Se supone que Quadros pretendía emular a su admirado Charles De Gaulle cuando este fundó la 5ta República. (Iglesias op cit 1995)



aquel Estado. Goulart que aterrizó en su regreso en el aeropuerto de Porto Alegre (el único en el que fue admitida la aeronave) pudiendo entonces asumir la presidencia de la República el 7 de setiembre de 1961 <sup>22</sup>.

#### **4- El gobierno de Goulart y la precipitación de la crisis política.**

El presidente Goulart era un político experimentado de gran habilidad, de espíritu conciliador mantenía, como dijimos, una excelente relación con el gremialismo. Sin embargo, la difícil situación económica en que se desarrolló su gobierno lo llevó por un cauce de creciente radicalización de sus posturas hasta producirse su derrocamiento el 31 de marzo de 1964.

Los dos años y pocos meses de gestión del presidente Goulart deben interpretarse como la expresión más acabada de la crisis del modelo nacional populista. Como expresa Jaguaribe (op cit 1985, 28) "... el proceso de crecimiento nacional populista quedó estancado en los gobiernos siguientes al de Kubitschek. Había que pagar una deuda gigantesca no existía capacidad de nuevas inversiones por parte del sector privado... ni de inversiones alternativas del sector público a causa del desequilibrio financiero del Tesoro" <sup>23</sup>. Esta retracción inversora conduce a la recesión y al retroceso a partir del año 1962.

Enfrentado a esta situación de estancamiento productivo la posibilidad de "cumplir" por el populismo aunque sea un mínimo de lo demandado por las fuerzas sociales se diluye. Ni siquiera a futuro se puede pensar en una redistribución de los frutos del progreso dado el desaliento inversor. Este cuadro conduce al estar activados los sectores sociales demandantes al único camino posible que es la redistribución de la riqueza existente. De ahí que durante el gobierno Goulart crece la demanda por "reformas de base" que involucraban repartos de riqueza rural o urbana en beneficio de los campesinos <sup>24</sup> y a favor de los obreros industriales en el ámbito urbano. <sup>25</sup>

Goulart intentó, no obstante las dificultades, dar respuestas a las demandas redistributivas. En materia agraria creó la Superintendencia de Reforma Agraria (SUPRA) iniciativa que le enajenó el apoyo de los fazendeiros. Todas las tentativas del gobierno por incorporar la temática a la actividad parlamentaria fue resistida por las fuerzas políticas tradicionales <sup>26</sup> que dominaban la Cámara de Diputados. En las

---

<sup>22</sup> Los cuadros militares opuestos al acceso de Goulart a la primera magistratura ceden en su posición a cambio de que el Congreso limite sus poderes los cuales son recortados mediante una enmienda a la Constitución aprobada en Brasilia el 2 de setiembre de 1961. Muchos de los que apoyaron la cadena de la legalidad entendieron que la aceptación de Goulart a esta demanda constituyó una claudicación. (Leguizamón, 1971).

<sup>23</sup> El déficit del Tesoro ascendió a unos 380 millones de u\$s en 1961 y se proyectaba a u\$s 600 millones para 1962. La inflación del año 1962 orilló el 70 %.

<sup>24</sup> Los campesinos, especialmente nordestinos, se hallaban fuertemente activos en las denominadas Ligas Camponesas conducidas por el notable dirigente Francisco Juliao. Hacia 1960 estas ligas sumaban más de 10000 activistas y eran reputadas como "procubanas" por la Central de Inteligencia Norteamericana

<sup>25</sup> Se advierte durante el gobierno de Goulart un crecimiento de las organizaciones sindicales y especialmente de aquellas con posturas más radicales y fuertemente comprometidas con el destino del gobierno. Es el caso del denominado Comando General de Trabajadores de fuerte predicamento en las regiones urbanas más pobladas y avanzadas.

<sup>26</sup> Nos referimos a las bancadas de la UDN (Unión Democrática Nacional) y PSD (Partido Socialista Democrático) que habían constituido la base política para la elección de Janio Quadros a la presidencia



postrimerías de su gobierno Goulart firma el proyecto de Reforma Agraria propuesta por la SUPRA en la gran concentración política del 13 de marzo de 1964 denominada Comícios Das Reformas que marcó el punto máximo de la radicalización de su gobierno <sup>27</sup>

También operaron sobre este contexto los condicionantes con que había asumido Goulart la primera magistratura. La instauración de una república parlamentaria por la enmienda constitucional del 2 de setiembre de 1961 dio vida a un gobierno conducido por Tancredo Neves en los primeros diez meses y por Santiago Dantas después. Las tensiones sociales liquidaron ambas experiencias y otras tantas más. Hubo huelgas generales de vasto alcance que una y otra vez fueron conjuradas por la prolongada relación de Goulart con el sindicalismo. Sin perjuicio de ello las concesiones gubernamentales exasperaron crecientemente al establishment empresarial. Finalmente la república parlamentaria sucumbe en el plebiscito del 6 de enero de 1963 <sup>28</sup>. No obstante en las postrimerías de su funcionamiento hacia diciembre de 1962 Goulart en acuerdo con el primer ministro Hermes Lima nombra a Celso Furtado ministro extraordinario de Planeamiento. Este propone el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social que procuró establecer reglas e instrumentos rígidos para dominar el déficit público y controlar el ascenso de la inflación. Fijaba una reducción gradual de la tasa de inflación llevándola a un 10 % anual para 1965 aunque con un objetivo intermedio de reducirla a un 25 % en el año 1963. El programa confiaba para este propósito en el saneamiento de la Hacienda Pública al que se arribaría mediante ajustes en las tarifas públicas y una imposición principalmente dirigida a las altas rentas. La reducción del déficit y la inflación impulsarían un retorno de la confianza en los negocios y un crecimiento de la inversión privada. El designado ministro de Hacienda Santiago Dantas fue un fiel ejecutor de las premisas del plan Trienal, pero los escasos resultados desalentaron al presidente que ya hacia el mes de abril desarrollaba acciones tendientes a marginarse de los estrechos límites fijados por el programa.

Otro aspecto donde se vislumbra la radicalización del gobierno de Goulart es en materia de tratamiento del déficit del balance de pagos. Como habíamos señalado este registraba un fuerte déficit en su cuenta corriente. Dentro de la misma era visible el cada vez mayor peso de las transferencias al exterior de utilidades remitidas por las subsidiarias de casas matrices de compañías extranjeras. El 3 de setiembre de 1962 el Congreso Nacional aprobó la denominada "Lei da Remessa de Lucros" pero las negociaciones que mantuvo Goulart con el capital extranjero para el apoyo al programa trienal demoró su reglamentación por parte del Ejecutivo. Finalmente el anuncio de la reglamentación fue anunciado en el Acto por las Reformas y efectivizado el 18 de enero de 1964. <sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> En dicha concentración Goulart pronuncia su último discurso público de contenido profundamente reformista donde se enumeran las "reformas de base" que pretende su gobierno.

<sup>28</sup> El parlamentarismo fue rechazado por más del 75 % de los votos. Sin perjuicio de ello en las elecciones parlamentarias de setiembre de 1962 el oficialismo registró un escaso avance.

<sup>29</sup> Este punto y las estatizaciones de empresas norteamericanas practicadas por el gobernador de Rio Grande do Sul Leonel Brizola constituyeron las divergencias más visibles entre el gobierno de Goulart y la diplomacia estadounidense. No obstante el historiador Monniz Bandeira (2004) desarrolla la teoría de una importante conspiración norteamericana tendiente a dificultar la gobernabilidad de Goulart a través de tareas de inteligencia coordinadas por el agregado militar de la embajada de Estados Unidos en Brasil general Vernon Walters.



A esta altura es claro que buena parte de la crisis política soportada por el gobierno de "Jango" Goulart mantenía un trasfondo económico insoslayable<sup>30</sup>. Sin embargo la radicalización consecuente alcanzó dimensiones impensadas al extenderse al interior de las Fuerzas Armadas. Esta institución, como ya habíamos señalado, se había impregnado de una ideología fuertemente anticomunista<sup>31</sup> y en el contexto global de la guerra fría dicho marco ideológico fue estimulado por los Estados Unidos y sus institutos militares de adoctrinamiento e incorporado a la doctrina de la Seguridad Nacional. Un episodio ocurrió en septiembre de 1963 en Brasilia cuando militares de diverso rango mantuvieron como rehenes al presidente de la Cámara de Diputados y a un ministro del Supremo Tribunal de Justicia cuando esta última institución había acordado la inelegibilidad de los sargentos y otros militares subalternos para cargos legislativos<sup>32</sup>. Cerca de 600 sargentos, cabos y soldados ocuparon los Ministerios de Justicia, de Marina, la radio Nacional y el area aeronaval Alfa cerca de la ciudad capital (Marques Gennari, 1999). Cundió entonces la alarma en las Fuerzas Armadas acerca de eventuales "quiebres" en la línea jerárquica. La rebelión fue conjurada sólo 12 horas después y fueron hechos prisioneros 536 militares que fueron trasladados y alojados en un barco presidio anclado en la bahía de Guanabara. En marzo de 1964 los sargentos implicados en la rebelión fueron condenados a 4 años de prisión.

Las dificultades militares se agravaron con la rebelión de "marineros y fusileros" que se habían reunido en el Sindicato de Metalúrgicos de Rio de Janeiro el 25 de marzo de 1964 para realizar un acto conmemorativo de la revuelta de marineros de 1910. En el acto estuvo presente Leonel Brizola y los dirigentes de la entidad gremial de Marineros y Fusileros que convocaba la reunión (declarada ilegal por el gobierno) se manifestaron a favor de las "reformas de Base" impulsadas por el gobierno (Agraria, Urbana, Educacional, Constitucional, etc) y anunciadas por el propio presidente en la Concentración por las Reformas días atrás. Las indecisiones en el gobierno en cuanto a la represión del acto y la posterior amnistía de los detenidos en los sucesos probablemente hayan constituido en el detonante final del golpe de Estado del 31 de marzo.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> El presidente Goulart enfrentó planteos de gobernadores estatales rayanos con el secesionismo como el del gobernador de Guanabara Carlos Lacerda. Goulart requirió la implantación del estado de sitio a fin de mantener el orden en diversos estados pero este fue negado por el parlamento hacia septiembre de 1963 alegando temor a comenzar una escalada que desembocase en un autogolpe del gobierno. La izquierda también apoyó la negativa al estado de sitio requerido temiendo una represión en su contra.

<sup>31</sup> Durante más de 50 años se conmemoró por parte de las Fuerzas Armadas Brasileñas el 23 de noviembre de 1935 para honrar a los muertos "leales" y el triunfo sobre la "intentona" de revolución comunista de esa fecha.

<sup>32</sup> El conflicto se arrastraba desde febrero de 1963 cuando los militares electos en las elecciones de septiembre de 1962 (prestigiados por su participación en la "rede de legalidade" garante del acceso de Goulart a la presidencia) fueron impedidos de jurar sus cargos legislativos por los respectivos cuerpos. En setiembre el Supremo Tribunal Federal se pronunció confirmando la decisión legislativa.

<sup>33</sup> Debe anotarse sin embargo que el proceso conspirativo se hallaba en ciernes desde por lo menos 6 meses antes y buena parte del mismo fue coordinado como ya se dijo por la embajada estadounidense en Brasilia que temía por un desenlace impensado en el turbulento panorama político brasileño. Incluso la Central de Inteligencia Norteamericana había elaborado el plan "Brother Sam" tendiente a prever la contingencia de un giro a la izquierda y la posibilidad de un conflicto armado civil en Brasil. (Monniz Bandeira 2004).



## **5- El golpe militar de 1964 y la instalación del EBA. Consecuencias económicas y políticas de la instalación del EBA en Brasil.**

Todos los golpes militares conllevan un componente autoritario ineludible mas en muchas oportunidades la carga ideológica de los mismos es confusa. Inicialmente se tiñen de nacionalismo porque esta es una bandera muy cara en los sentimientos militares y constituye un factor de aglutinamiento político. Sin embargo cuando llega la hora de gobernar el estandarte nacionalista es desplazado por cursos de acción "pragmáticos" y cuando no impregnados de liberalismo componente ideológico por sí mismo de nulo contacto con "interés nacional" visible.

El golpe de Estado de marzo de 1964 en Brasil fue el emergente de una situación socioeconómica que desbordaba al poder político. La falta de coincidencia entre el Congreso y el Ejecutivo abrió la vía de la irrupción militar. Algunos de los líderes del movimiento golpista aparecían como de "centro izquierda"<sup>34</sup> y los hizo aceptables para legisladores que de ese modo aventaban el peligro de una insurrección comunista alentada desde el gobierno de Goulart. Por otra parte, el derrocamiento del gobierno fue en gran medida apoyado por una clase media temerosa de los avances de sectores sociales postergados. La quimera de una negociación que posibilitara una dictadura democrática fue pronto reconocible, posibilitando una negociación. Fue así que muchos políticos brasileños<sup>35</sup> cayeron en el engaño y pactaron una continuidad restringida del Congreso relegándolo a un mero papel decorativo ante un ejecutivo que imponía una y otra vez Actas Institucionales reformadoras de instituciones políticas básicas.

Es que como señala Jaguaribe (op cit, 1985, 30) "... las fuerzas militares que tomaron el poder se dieron cuenta con cierta rapidez de que los factores que determinaban las propensiones hacia una redistribución de la renta, la revisión del contrato social brasileño y la reorganización de la sociedad no eran causados por media docena de agentes provocadores del Partido Comunista o de Cuba, .... eran cosas mucho más profundas, demandas de una sociedad en que la gran mayoría estaba compuesta por gente marginada de las más elementales condiciones de vida y en la que los sectores privilegiados eran una minoría insignificante".

Los militares según Jaguaribe (ibidem, pg 31) llegaron a la conclusión de que un modelo conservador y uno democrático eran incompatibles y que por lo tanto, teniendo a la vista una situación en que la alternativa de la ruptura al orden conservador no era aceptable...se tendría que ejercer el poder según una legalidad extra constitucional una legalidad de seguridad nacional". Por encima de las formas se estableció una dirección de cúpula asentada en una coalición entre las fuerzas armadas, la gran burguesía y el consentimiento de buena parte de la clase media.

Estaban dadas entonces las bases políticas del Estado Burocrático Autoritario que produjo un relanzamiento del modelo industrial brasileño practicando una amplia apertura al capital extranjero principalmente norteamericano. La orientación de la producción sería la expansión de las exportaciones manufactureras, la justificación era

---

<sup>34</sup> Véase la asombrosa calificación que hace Jaguaribe (op cit, 1985) del mariscal Carlos Castelo Branco de reconocida amistad con el mencionado coronel Vernon Walters.

<sup>35</sup> El caso paradigmático fue el del senador Juscelino Kubitschek que aceptó la irrupción de las Fuerzas Armadas pensando que un proceso ordenancista y transitorio de las mismas implicarían su regreso al poder en elecciones libres y sin proscripciones. Moriría en un accidente automovilístico en 1978 sin poder ver esa alternativa.



la necesidad de corregir los desequilibrios de la cuenta corriente del balance de pagos. Para concretar esa estrategia fue menester dotar de competitividad y convalidar una enorme caída de los salarios industriales aprovechando la fuerte represión desarrollada hacia los cuadros sindicales en el marco de la seguridad nacional. Fue así que en el marco de un crecimiento del PBI por habitante del 20 % entre 1964 y 1970 se produjo una retracción del salario mínimo de un 20 % y del salario medio de un 10 % (Bresser Pereira, 1997) lo que habilita a pensar en una gran caída de la participación de los asalariados en el ingreso<sup>36</sup>. La menor caída del salario medio está explicada por el menor retroceso de los salarios tecno burocráticos que constituyen un soporte social del experimento autoritario.

Esta estrategia industrial conducida autoritariamente acentuó el desequilibrio regional brasileño imponiendo condiciones ciertamente extremas a la población nordestina (Bresser Pereira, op cit 1997) dado que el instrumental utilizado tendía a proteger los intereses industriales del Centro y del Sur, impidiendo el desarrollo del Norte. Ese esquema de política económica fue posible luego de la cruenta represión de las Ligas Campesinas y los militantes de izquierda en toda la región. La otrora progresista SUDENE cumplió en este período el rol de desarrollar paliativos para compensar la arrolladora tendencia del núcleo de la política económica.

Siguiendo a Cardozo y Faletto (op cit 1985) concluimos en valorar al experimento burocrático autoritario brasileño como la expresión más acabada y probablemente más exitosa de todas las versiones del modelo instrumentadas en América Latina<sup>37</sup>. Si bien su objetivo inicial fue aventar la crisis del esquema de dominación social, en el mediano plazo produjo sensibles transformaciones que sostuvieron el desarrollo capitalista ulterior. Consiguió con éxito capear la crisis del sector externo merced a una expansión notable de las exportaciones industriales<sup>38</sup> y un importante flujo de inversión extranjera. Mantuvo la participación estratégica del Estado en el desarrollo industrial del país donde principalmente a través de su organización empresaria representaba hacia 1975 algo más del 30 % de inversión global del país. También a mediados de los 70 podemos anotar que de las 100 mayores empresas brasileñas 56 eran estatales. A pesar del estatismo verificado la alianza de los militares con la clase media y la gran burguesía no se alteró sino hasta comenzada la década de los 80. En el medio se produjo una gran transformación de la economía internacional que se volvió más inestable y donde se hizo visible la creciente importancia del movimiento internacional de capitales. La respuesta brasileña fue una expansión de las actividades estatales con el objeto de sostener la actividad económica local y allí debe buscarse la alianza del capital nacional con el Estado y las empresas públicas procurando una menor vulnerabilidad de la economía doméstica ante el volátil flujo de los capitales internacionales.

La conciencia acerca del importante rol que juega la economía brasileña en América Latina y la confianza en el desarrollo industrial como vía hacia el progreso ha posibilitado en ese país el mantenimiento de una alianza entre los intereses del sector

---

<sup>36</sup> En 1979 apenas un 4 % de la población económicamente activa de Río de Janeiro y São Paulo ganaba encima de diez salarios mínimos. Un 40 % recibía 3 salarios mínimos. La caída del salario mínimo se percibe cuando para compra de alimentos en 1959 se necesitaban mensualmente 65 horas. En 1979 el número de horas necesarias pasa a 153 (Da Silva Gama, 2003).

<sup>37</sup> Ciertamente O'Donnell (op cit 1996) en la mayor parte de su libro tiende a desnudar las razones de la crisis del experimento argentino de 1966.

<sup>38</sup> Las exportaciones brasileñas habían promediado los 1.500 millones de u\$s durante el gobierno de Goulart, a principios de los 80 del siglo pasado alcanzaban los 20.000 millones de u\$s



internacionalizado de la burguesía y los de las burocracias estatales (empresarios públicos). A estos sectores se ligan las burguesías locales. El esquema concluye plausiblemente dado que la acumulación capitalista hecha por las empresas públicas y la transformación por el Estado del conjunto de la riqueza nacional en supuestos necesarios y disponibles para la acumulación privada son requisitos fundamentales para el avance de este tipo de capitalismo asociado y dependiente.

### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- **Bresser Pereira Luiz Carlos** "Economía Brasileira. Uma introdução crítica". Editora 34. São Paulo 1997.
- **Cardozo Fernando Enrique y Faletto Enzo** "Dependencia y desarrollo en América Latina". Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 1974.
- **Cardozo Fernando Enrique y Faletto Enzo** "Post scriptum a Dependencia y desarrollo en América Latina". Desarrollo Económico nº 80. Buenos Aires, 1981.
- **Fondo Monetario Internacional** "International Financial Statistics". Washington D.C. Agosto 1965.
- **Furtado Celso** "Análisis del modelo brasileño". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1971.
- **Iglesias Francisco** "Historia contemporánea del Brasil". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1995.
- **Jaguaribe Elio** "Sociedad y política en la actualidad brasileña". Cuadernos del RIAL. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires 1985.
- **Leguizamón Hugo** "Goulart" en Historia de América. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires 1975.
- **Marquez Gennari Adilson** "Réquiem ao capitalismo autónomo" en Historia Económica e Historia de empresas. Asociación Brasileira de Pesquisadores em Historia Económica. 1999.
- **Moniz Bandeira Luiz Alberto** "A CIA é a técnica do golpe de Estado" en Revista Espaço Académico nº 34. Recife 2004.
- **O'Donnell Guillermo** "El Estado Burocrático autoritario: triunfos y derrotas". Editorial Planeta Buenos Aires 1996 .
- **Rostow Walt Whitman** "Las etapas del desarrollo económico: un manifiesto no comunista". Fondo de Cultura Económica, México 1956.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- **Bresser Pereira Luiz Carlos** "Economía Brasileira. Uma introdução crítica". Editora 34 . São Paulo 1997.
- **Cardozo Fernando Enrique y Faletto Enzo** "Dependencia y desarrollo en América Latina". Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 1974.
- **Cardozo Fernando Enrique y Faletto Enzo** "Post scriptum a Dependencia y desarrollo en América Latina". Desarrollo Económico nº 80 . Buenos Aires, 1981.
- **Fondo Monetario Internacional** "International Financial Statistics". Washington D.C. Agosto 1965.



- **Furtado Celso** "Análisis del modelo brasileño". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1971.
- **Iglesias Francisco** "Historia contemporánea del Brasil". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1995.
- **Jaguaribe Elio** "Sociedad y política en la actualidad brasileña". Cuadernos del RIAL. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires 1985.
- **Leguizamón Hugo** "Goulart" en Historia de América. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires 1975.
- **Marquez Gennari Adilson** "Réquiem ao capitalismo autónomo" en Historia Económica e Historia de empresas. Associação Brasileira de Pesquisadores em Historia Económica. 1999.
- **Moniz Bandeira Luiz Alberto** "A CIA é a técnica do golpe de Estado" en Revista Espaço Académico nº 34. Recife 2004.
- **O'Donnell Guillermo** "El Estado Burocrático autoritario: triunfos y derrotas". Editorial Planeta Buenos Aires 1996 .
- **Rostow Walt Whitman** "Las etapas del desarrollo económico: un manifiesto no comunista". Fondo de Cultura Económica, México 1956.