

UM GOVERNO SITIADO: A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO JANGO *

Hildete Pereira de Melo
Professora da Faculdade de Economia - UFF
Carlos Pinkusfeld Bastos
Professor da Faculdade de Economia - UFF
Victor Leonardo de Araújo
Professor Substituto e doutorando da Faculdade de Economia - UFF

Introdução

Analisar a experiência da política econômica realizada pelo Governo Jango Goulart sempre foi um projeto acalentado por um dos autores deste trabalho. Militante estudantil viveu a esquizofrenia da esquerda nordestina que apoiava as reformas e combatia o governo de Jango, mas que no dia 1 de abril de 1964 estava na rua correndo da polícia na defesa do Presidente Constitucional do Brasil.¹ Afinal o que foi aquele mandato e quais foram suas realizações?

Este artigo tem como objetivo revisitar a interação entre a instabilidade política do período e a política econômica do Presidente Jango e avaliar sua experiência na construção de um capitalismo reformista. Todavia, é necessário separar os dois momentos distintos vividos pelo Governo: o parlamentarista e o presidencialista.² Pois, em cada um destes regimes as decisões políticas foram norteadas por parâmetros determinados pelo jogo político tenso e conflitante dos interesses das elites dominantes e os anseios do povo pelas reformas. Os dezesseis meses do mandato parlamentarista e os quinze meses presidencialistas do Governo Jango foram marcados por uma luta insana da elite política udenista (derrotada pelo suicídio de Vargas e a renúncia de Jânio) para assumir o poder no país. Nenhum Presidente da República foi tão vilipendiado quanto Jango Goulart. Vejam as palavras insuspeitas do jornalista Carlos Castelo Branco por ocasião de sua morte no exílio (JB, 7/12/1976): “*Poucos políticos*

Agradecemos os comentários da professora Maria da Conceição Tavares, embora os erros e omissões sejam de nossa inteira responsabilidade.

¹ Para uma síntese biográfica do Presidente João Belchior Marques Goulart (1919-1976) ver Ferreira, Marieta,, Verbete Biográfico João Goulart, DHBB, CPDOC, FGV, site <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm>, acessado em 8/9/2004.

² Na historiografia tradicional este aspecto não costuma ser tão enfatizado. Recentemente Monteiro (1998) e Fonseca e Monteiro (2002) adotam de certa maneira essa subdivisão.

*foram tão cruamente julgados por seus contemporâneos, sobretudo depois de deposto... João Goulart se imaginou um pioneiro da revolução social no Brasil. E certamente deve ter morrido na expectativa de que a História será com ele mais amena do que seus contemporâneos”.*³

Passados quarenta anos de sua expulsão do cargo de Presidente, há nos últimos anos um tímido movimento de resgatar a memória destes tempos. A História não pode dedicar a este político apenas o esquecimento e a paz dos cemitérios. Sobretudo, é preciso analisar seu desempenho no mandato presidencial, desvendar os acertos e a busca incessante pela promoção da justiça social. Deste balanço pode-se então definir um outro lugar na História para sua personalidade e para seu mandato, que provavelmente não deverá ser uma página em branco.⁴ Revisitar a política econômica daqueles anos implica em voltar a página para os últimos anos do governo Juscelino Kubitschek e a breve experiência do Presidente Jânio Quadros e indagar pelo comportamento das políticas sociais e macroeconômicas. Ao assumir o governo em setembro de 1961, a economia brasileira entrava no seu inferno astral. Sitiada pela conjuntura sócio-econômica, na qual a guerra fria exacerbava as relações internacionais do Brasil, no plano interno a elite udenista não esquecia o passado do Presidente ungido e este não podia dizer para a sociedade que esquecesse seu passado trabalhista.

Com estas preocupações, este artigo analisa a política econômica do Governo Jango a partir dos eventos políticos e sociais e dos condicionantes econômicos que o constrangeram, à luz do quadro conceitual da teoria econômica não ortodoxa. Desta maneira, este artigo procura contribuir para alterar foco interpretativo hegemônico das ciências sociais sobre o Governo Jango através de dois movimentos: inicialmente recolocando em perspectiva a compreensão usual dos condicionantes estruturais e conjunturais que marcaram o período. Discute-se também à distância, teórica e empírica, entre a necessidade das reformas para a superação das dificuldades então vividas pela economia; bem como a gravidade da própria crise conjuntural e os limites que essa conjuntura impunha às possibilidades de atuação do governo. Nesta

³ O professor Francisco de Oliveira em artigo recente (Revista Reportagem, ano V, n.58, julho de 2004) comentando o livro “As ilusões armadas” de Elio Gaspari afirma “Gaspari tem uma confessada má-vontade para com João Goulart, compartilhada com a totalidade dos que estudaram o populismo, sua breve presidência e o golpe de Estado de 1964. A imprensa compõe com a universidade um formidável e unísono coro nessa apreciação despectiva e pejorativa. O golpe de 1964 é visto sob a ótica de uma conseqüente reação às provocações de Jango... seu despreparo e debilidade. Ele é quase justificado.”

⁴ O jornalista Marceu Vieira, comentando no Jornal do Brasil os vinte anos da morte do Presidente Jango Goulart, intitulou sua coluna da seguinte maneira “Sobre sonhos que não se realizam”, na qual faz um resgate do significado histórico da Presidência Goulart. Ver JB 2 de dezembro de 1996.

perspectiva, este artigo inicialmente arrola os eventos que marcaram aquela conjuntura. A seguir, de forma sintética, apresenta as principais características do processo de substituição de importações, que marcou a economia brasileira do pós-guerra e cuja suposta crise estaria ocorrendo precisamente durante o governo Jango. Sob esta ótica, analisa a política econômica deste governo, subdividindo-a nos períodos parlamentarista e presidencialista. Finalmente, tece algumas considerações teóricas defendendo a posição da imensa dificuldade encontrada por Jango para gestão da política econômica e virtual inviabilidade de superação do grave quadro macroeconômico dentro das condições sócio-econômicas internas e externas daquele momento.

Os fatos

Ao assumir o governo em janeiro de 1961, o Presidente Jânio Quadros denunciou no seu discurso de posse a situação financeira que lhe foi legada pelo governo anterior: a dívida externa que somava cerca de 3 bilhões de dólares, dos quais 2 bilhões deveriam ser quitados durante seu governo; déficit no Balanço de Pagamentos; déficit público; e uma taxa de inflação em torno de 26 % no ano anterior (Lago, 1983, 168). Convidou Clemente Mariani para Ministro da Fazenda e Octávio Gouveia de Bulhões para diretor-executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). De fato, nos sete meses da presidência Quadros foi aplicada uma política de estabilização nos moldes Gudin-Bulhões – isto é, nos marcos das condições defendidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – aboliu-se o sistema de taxas múltiplas de câmbio (Instrução 204 da SUMOC), cortou-se drasticamente os subsídios do trigo e petróleo e desvalorizou-se o câmbio. Buscava-se adequar às condicionalidades do Fundo Monetário Internacional (FMI) para obter novos empréstimos e entrar no circuito financeiro internacional.

Este governo foi interrompido pela renúncia do Presidente Jânio Quadros no dia 25 de agosto de 1961. Este ato deixou o país bestificado, ninguém compreendeu e até os dias atuais não se sabe realmente o que se passou. Os partidos políticos Partido Social Democrata (PSD) e União Democrática Nacional (UDN) rapidamente viram no ato tresloucado de Jânio uma oportunidade ímpar de exercerem de fato o poder e o Congresso Nacional rapidamente aceitou a renúncia. O vice-presidente se encontrava em viagem oficial no continente asiático estudando as possibilidades de entabular negociações comerciais com a China, naquele momento um vasto mercado de 600

milhões de pessoas. A Constituição do Brasil previa no caso de vacância a posse do Vice-Presidente da República, João Belchior Marques Goulart, no cargo de Presidente. Sabedor da notícia, este empreendeu a viagem de volta para ocupar naturalmente o lugar para o qual o povo o havia elegido. Mas assim não pensavam os ministros militares de Jânio, general Odilo Denis, Almirante Silvio Heck e Brigadeiro Grun Moss, os quais, reunidos após a renúncia, lançaram um Manifesto à Nação comunicando que estavam dispostos a impedir a posse do vice-presidente João Goulart. Suas razões foram: “*Na Presidência da República, em regime que atribui ampla autoridade pessoal ao Chefe de Governo, o Sr. João Goulart constituir-se-á, sem dúvida alguma, no mais evidente incentivo a todos aqueles que desejam ver o País mergulhado no caos, na anarquia, na guerra civil.*”⁵

A nação abalada pela renúncia entrou em choque com o veto. Os udenistas endossaram imediatamente a posição dos chefes militares, mas o povo não. Ferroviários decretaram greve, alguns portos pararam, mas a reação maior foi do Rio Grande do Sul. O governador gaúcho Leonel de Moura Brizola através da **Rede da Legalidade** levantou o Brasil em defesa da ordem constitucional. Sua atitude foi apoiada pelo general José Machado Lopes, comandante III Exército, pela Brigada Gaúcha e polícia-militar do Estado. O Brasil marchava para o confronto. O Congresso Nacional, reunido em sessão permanente, procurava uma solução para o impasse. Encontrou-se a solução no sistema parlamentarista. Retiravam-se todos os poderes pessoais do Presidente: reinaria, mas não governaria. A Constituição foi rapidamente emendada e o parlamentarismo foi instituído como forma de governo, por 233 votos contra 55. Estes, na sua maioria, votos do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido do vice-presidente Goulart. Este havia feito uma longa viagem de volta e, devido ao veto, entrou no Brasil via Uruguai e acabou aceitando as condições importas para evitar uma guerra civil. No dia 7 de setembro de 1961, Jango foi empossado em Brasília como Presidente em regime parlamentarista. Esta foi à única experiência parlamentarista da República Brasileira e, como vimos, foi conseqüência de uma profunda crise política. O regime parlamentarista durou de setembro de 1961 a janeiro de 1963, foi um período de grande instabilidade política e, sobretudo de ascensão do movimento social brasileiro. Vitorioso em demonstrar a instabilidade engendrada pela solução negociada, o regime

⁵ Trecho do Manifesto à Nação citado por Basbaum (1968, vol.4, página 22).

presidencialista foi votado pelo povo brasileiro, através do plebiscito e reinstalado imediatamente.

O mandato do Presidente Goulart foi desta forma, cindido pelo impasse da forma de governo: no parlamentarismo sem real comando efetivo e no presidencialismo governando sobre o fio da navalha, atento aos compromissos políticos com os trabalhadores e encurralado pela elite nacional, a qual contava com o decisivo apoio do governo norte-americano. No que tange à política econômica há um fato marcante que este estudo pretende analisar: a instabilidade política não se refletiu de forma tão contundente no Ministério da Fazenda na fase parlamentarista. Veja, o breve governo Jango teve cinco ministros, a maior parte do mandato parlamentarista foi exercido pelo banqueiro Walther Moreira Salles (9/9/1961 – 14/9/1962), decidido o plebiscito pelo Congresso Nacional e durante o mandato presidencialista teve-se quatro Ministros da Fazenda: Miguel Calmon (14/9/1962 – 24/1/1963), San Tiago Dantas (24/1/1963 – 20/6/1963), Carvalho Pinto (21/6/1963 – 19/12/1963) e por último Ney Galvão (19/12/1963 – 2/4/1964). Essa instabilidade político-intitucional se refletiu no âmbito econômico e está intimamente ligada à execução da política econômica de curto prazo visando a estabilização da economia, mantendo sempre vivas as metas de crescimento com reformas sociais.

O Processo de Substituição de Importações e sua “Crise”

Fica claro que a leitura convencional da política macroeconômica do governo Jango é viesada. Não se parte da verdadeira natureza das dificuldades objetivas que foram enfrentadas pelo governo nem da divisão “equânime” do seu tempo histórico e sim da percepção de um governo Jango “reformista” e as forças políticas que se opunham a essas reformas.

Inicialmente cabe resgatar de modo muito simplificado a justificativa fundamental dos economistas heterodoxos latino-americanos para adoção de políticas ativas de substituição de importações, que foi a marca da política econômica brasileira do pós-guerra até o Governo Jango. Tendo como formulação seminal os trabalhos de Prebisch (1949 e 1952) a chamada escola da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) contestou a tese da convergência entre países industrializados e primário-exportadores uma vez assumidos os pilares do paradigma liberal: livre

comércio e não intervenção do estado no funcionamento da economia.⁶ Para esta escola, a divergência entre o dinamismo das exportações destes dois grupos de países faria com que caso os primário-exportadores tentassem crescer a taxas superiores aos dos países industrializados acabariam incorrendo em crescentes déficits comerciais. A convergência entre países industrializados e primário-exportadores implicava exatamente que estes últimos crescessem mais aceleradamente que os primeiros. A superação dessa aparente impossibilidade histórico-teórica deveria ser alcançada com uma política que buscasse utilizar seletivamente os limitados recursos externos dos países primário-exportadores para empreender um progressivo e gradual processo de industrialização.

Essa política foi adotada com maior ou menor sucesso em diferentes países da América Latina. Mas mesmo nos países onde o processo de industrialização alcançou maior sucesso no início dos anos 1960 houve uma certa sensação de frustração. Seu grande objetivo, a convergência, ou seja, a elevação dos padrões de vida da população a patamares semelhante ao observado nos países industrializados, havia ocorrido apenas com uma parcela reduzida do conjunto da população. Entretanto, segundo tais premissas, não apenas o processo de industrialização não havia sido capaz de elevar as condições de vida de grande parcela da população, como esse processo acabava por impor uma limitação ao próprio futuro do crescimento industrial.

A formação de uma sociedade heterogênea e com péssima distribuição de renda limitava a criação de mercados consumidores para os bens de consumo durável, de valor unitário mais elevado. Essas seriam exatamente as indústrias a serem então implementadas e expandidas nas fases mais avançadas do processo de substituição de importação e que seriam prejudicadas por um descasamento entre escala produtiva ótima e a dimensão reduzida do mercado de consumo de massa.⁷

Logo, a continuação do processo de industrialização e superação da crise econômica, que incluía a desaceleração do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB),

⁶ Estando aí incluídos uma política monetária não ativa (dentro dos cânones do bom funcionamento de um padrão ouro), uma política fiscal de orçamento equilibrado (*sound finance*) e ausência de política industrial ativa.

⁷ É importante ressaltar que essa não era a única restrição à dinâmica da industrialização detectada no início dos anos 1960. Também se observava uma incapacidade da dinâmica do comércio exterior gerar as divisas necessárias às importações de bens de capital e intermediários, bem como limitações na capacidade de poupança dos países latinos frente a demandas crescentes nas novas fases de industrialização. Furtado [1966, 1968 (a) e 1968 (b)] também alude, erroneamente, a uma tendência ao crescimento da composição do capital com achatamento dos lucros e, assim, redução do investimento. Tavares (1972) rebate esse argumento lembrando a existência de progresso técnico do setor de bens de capital, o que é expresso por esses autores, em linguagem marxista, em aumento da mais valia relativa.

demandava reformas estruturais no sentido de melhorar a distribuição de renda com conseqüente ampliação do mercado consumidor de massas. Uma das principais medidas nessa direção seria a reforma agrária, que teria efeitos diretos e indiretos. O efeito direto seria no sentido de aumentar a produtividade – e, portanto, a renda do homem que permanecesse no campo – e indireto, ao prender o homem ao campo e assim limitar a sua migração para a cidade, migração esta que acarreta um impacto negativo sobre a formação do salário urbano.

Essa tese, dita estagnacionista, foi de início contestada historicamente pelo vigoroso crescimento da economia desde o final da década de 1960 até o início da década de 1980, sem que as reformas de base, que podiam melhorar a distribuição de renda, fossem implementadas. No campo teórico da heterodoxia também as formulações estagnacionistas Cepalinas foram contestadas inicialmente no ensaio *Mais Além da Estagnação*, de Maria da Conceição Tavares⁸ publicado em 1972 que pode ser considerado como um trabalho seminal no surgimento da “escola da UNICAMP”.⁹

Maria da Conceição Tavares aponta o papel fundamental que a expansão e generalização do crédito ao consumo teriam como elemento ampliador do mercado para consumo de bens duráveis de mais alto valor unitário.¹⁰ Em suma, as reformas sociais do Governo Jango poderiam possibilitar uma reorientação do desenvolvimento brasileiro na direção de uma sociedade menos desigual, mas não eram fundamentais para o seu crescimento econômico.

Cabe ainda definir como nesse trabalho se caracteriza problemas estruturais e conjunturais. O termo *estrutural* se refere aos problemas mais permanentes ou ligados a questões de longo prazo – tendências – da economia. Nessa perspectiva, por exemplo, se encontram questões como a tendência à deterioração dos termos de troca (que justificariam políticas industrializantes) ou tendências à estagnação pela conformação de um mercado consumidor limitado em conseqüência do próprio processo de

⁸ Este ensaio teve a colaboração de José Serra.

⁹ Usamos a denominação proposta por Serrano (2001) que destaca principalmente a contribuição que os autores ligados a Universidade de Campinas deram a tradição heterodoxa brasileira com a incorporação das contribuições de Kalecki no que tange ao princípio da demanda efetiva.

¹⁰ “Esse é um ponto crucial na sua explicação para a superação da suposta barreira pelo lado da demanda ao crescimento econômico em estágios avançados do processo de industrialização havendo, entretanto, outros aspectos importantes como: as possibilidades que a ampliação do gasto público traria para induzir não só o crescimento da demanda e o gasto privado, inclusive “preparando os novos projetos de solidariedade entre o capital estrangeiro de longo prazo e o Estado” (Tavares, 1972, p. 172). Além do seu papel fundamental na renovação da infra-estrutura e o processo de concentração de renda ampliando a lucratividade das empresas e, assim, sua capacidade de auto-financiamento. Vale destacar que a questão

industrialização e das estruturas sócio-políticas existentes. Fatores conjunturais são entendidos como a reversão de um ciclo de investimento,¹¹ a eventual deterioração da balança comercial, choques exógenos (de câmbio ou de matérias primas), crescimento/retração do ativismo trabalhista, etc. Geralmente, na leitura tradicional, os fatores conjunturais estão associados à condução de curto-prazo da política econômica, principalmente quanto à implantação de políticas monetárias e fiscais inadequadas,¹² que na interpretação aqui proposta assumem um caráter explicativo secundário.

A política econômica parlamentarista

O primeiro gabinete parlamentarista, chamado de União Nacional, foi presidido pelo Deputado do PSD de Minas Gerais Tancredo Neves, indicado por Jango para o cargo de Primeiro Ministro e aprovado pelo Congresso Nacional. Este foi amigo e ex-Ministro da Justiça de Getúlio Vargas na segunda administração, hábil e respeitado nas hostes políticas. O Ministério da Fazenda foi ocupado pelo banqueiro Walther Moreira Salles, cujo mandato durou de 9 de setembro de 1961 até 14 de setembro de 1962. Rico, amigo dos norte-americanos, mas também de Getúlio Vargas – possivelmente, foi esta última qualidade a sua maior credencial para ocupar a pasta da Fazenda. A escolha de Moreira Salles juntava o útil ao agradável e minimizava as preocupações da elite conservadora quanto à guinada a esquerda que a política econômica podia assumir com a posse de Jango.¹³ Moreira Sales tinha sido ex-Diretor Executivo da SUMOC de fevereiro de 1951 até maio de 1952 (segunda Administração de Getúlio Vargas) e também havia cumprido no primeiro semestre de 1961 uma exitosa missão financeira internacional (Lago, 1983, 179). A sua presença no ministério conferia respeitabilidade ao governo na comunidade financeira internacional.

O gabinete de Tancredo Neves – que também acumulava a pasta da Justiça – era, assim, composto por forças heterogêneas, fato que se consubstancia no Programa de Governo apresentado que era vago. Consoante à diversidade das forças políticas que

do crédito foi também fundamental para a dinamização da construção civil, que tem grande impacto sobre a criação de emprego e renda.

¹¹ Dentro da lógica de um modelo keynesiano de crescimento, ou seja, baseado na interação do multiplicador da renda com o princípio da aceleração, ou seja, que o investimento reage a variação na demanda agregada.

¹² A leitura convencional decorre geralmente da leitura da inflação como resultado de um excesso de demanda criado pela emissão monetária, também excessiva por parte do governo.