

Relativizando o Leviatã: Empresários e Política Econômica no Governo Jânio Quadros
(jan - ago / 1961)

Felipe Pereira Loureiro
Doutorando do Programa de História Econômica da FFLCH – USP
Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UNESP (Marília)
Bolsista do CNPq

XXXVI Encontro Nacional de Economia

Associação Nacional dos Professores de Pós-Graduação em Economia (ANPEC)

Área 2: História Econômica

Resumo

Este artigo procura examinar quais foram as reações e as interpretações dadas pelos grupos empresariais brasileiros, especialmente industriais, comerciantes e latifundiários, sobre a política econômica do governo Jânio Quadros, caracterizada, originalmente, por uma tendência monetarista e liberal. Argumenta-se que essas classes desempenharam um importante papel nas mudanças apresentadas por essa política, tais como as relativas aos aspectos cambial e creditício e à desaprovação da “Lei Antitruste” no Congresso. No geral, essas modificações enfraqueceram muitas das metas que foram antes elaboradas pelos formuladores políticos, especificamente a dos limites na expansão dos meios de pagamento domésticos. Espera-se que essas conclusões tragam novas evidências sobre as dificuldades que o Estado enfrentou, a fim de controlar os desequilíbrios econômicos internos e externos durante esse período crítico da história brasileira.

Palavras-chave

Política econômica, Jânio Quadros, empresários, grupos de interesse, Instrução nº 204

Abstract

This article focuses on examining what were the reactions and the interpretations given by the Brazilian businessmen classes, specially industrials, merchants and agricultural entrepreneurs about the political economy of Jânio Quadros government, featured, originally, by an monetarist and a liberal trends. It is argued that these classes have played an important role in the changes presented in that policy, such as those related to its exchange and loan extents, and to the disapproval of the “Antitruste Law” in the National Congress. In general, these modifications have weakened many of the targets that had been drawn before by the policy makers, particularly the limits imposed in the expansion of domestic means of payment. It is expected that these conclusions bring some new evidences about the difficulties that the State have faced in order to control the external and internal economic unbalances during this critical period of the brazilian history.

Keywords

Economic policy, Jânio Quadros, entrepreneurs, interest groups, Instruction nº 204

Classificação JEL: N16, N26, N46

Uma das características mais marcantes da maioria dos trabalhos sobre política econômica do governo Jânio Quadros se refere à negligência concedida ao papel do empresariado no processo de sua implementação. O Estado é visto, em última instância, não apenas como o principal responsável por possíveis modificações nos rumos políticos, como, também, pela ocorrência de resultados dissonantes daqueles previamente planejados¹.

Neste artigo, diferentemente, pretende-se analisar de que maneira o empresariado interpretou e reagiu aos aspectos centrais da política econômica do governo Jânio Quadros. Entre esses aspectos, destacam-se o das importantes modificações realizadas na estrutura cambial brasileira; o da aplicação de uma política monetária ortodoxa, especialmente em termos do controle do crédito; e o da tentativa de aprovação no Congresso Nacional da Lei Antitruste, que regulamentaria os abusos de poder econômico (MESQUITA, 1992, p. 59-60). Apesar da brevidade da administração janista, é consenso entre os estudiosos o fato de que essas medidas representaram uma mudança considerável nas diretrizes da política econômica até então vigente, especialmente no que se referia à política cambial. Sabe-se, porém, que tais alterações não duraram muito. Já ao final da administração Quadros era possível perceber que elas não estavam mais sendo postas em prática com a mesma intensidade (MONTEIRO, 1999, p. 70). É de se perguntar, portanto, quais teriam sido os motivos que impediram a continuidade estrita dessa política. A tendência hegemônica na historiografia vem sendo a de identificar no Estado a majoritária responsabilidade por isso. Objetiva-se, aqui, verificar a pertinência dessa hipótese, com base no estudo do olhar e da atuação das classes empresariais.

Serão utilizadas, para tanto, fontes oriundas das principais entidades empresariais da indústria, do comércio e da agricultura nesse período, especialmente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), da Associação Comercial do Estado de São Paulo (AC-Sp) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB). Essas associações foram escolhidas devido a sua significativa representatividade no interior da classe empresarial, e ao considerável acesso que elas possuíam junto às autoridades do governo responsáveis pela formulação da política econômica.

Os parâmetros aqui empregados para hierarquizar os diversos grupos de interesse empresariais no que se refere aos seus graus de acesso junto às autoridades do Estado foram: a frequência pela qual os diretores das entidades se encontravam com funcionários estatais responsáveis pela formulação e pela aplicação da política econômica; a periodicidade de palestras e de debates feitos por membros do governo no interior das entidades; o percentual da participação de representantes das associações em grupos de trabalho (GT's) e em organismos governamentais; e a assiduidade pela qual se dava a prestação de sugestões e de pareceres formais sobre temas econômicos, por parte das entidades, junto aos órgãos do Estado. Baseando-se nesses critérios, e tendo em vista a vastidão das associações empresariais existentes, o que impossibilitaria a pesquisa caso se intencionasse cobri-las por inteiro, considerou-se mais profícuo privilegiar a FIESP e a AC-SP do que a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e a CNC (Confederação Nacional do Comércio), respectivamente. Estas últimas, apesar de serem as entidades de âmbito nacional, tinham menor acesso relativo junto aos organismos estatais do que aquelas, que são associações de domínio estadual. Essa inferência não se deu apenas a partir da consulta dos documentos, mas também embasada em obras que se focaram em tema semelhante, tais como a de LEOPOLDI (2000). Vale lembrar, por último, que o fato de essas entidades terem consideráveis graus de acesso junto ao Estado não significa, por si só, que se considera que as suas concepções fossem internalizadas mecanicamente pelos organismos governamentais.

Será a comparação entre as opiniões expressas por essas associações sobre temas de política econômica e a regularidade pela qual tais posicionamentos são concretizados em políticas públicas que permitirá, por aproximação, concluir se havia alguma representatividade de interesses desses grupos vinculada ao governo.

Pretende-se desenvolver, neste artigo, a tese de que a pressão das classes empresariais perante os órgãos do Estado apresentou um papel determinante na mudança dos rumos da política econômica janista. Isso não quer dizer que tal atuação tenha sido a única responsável por isso, mas, sim, que desconsiderá-la, como a maioria dos trabalhos vem procedendo, implica uma limitação significativa do entendimento do tema. Essas pressões se deram não apenas por meio de críticas e pedidos formais ao governo, no sentido de se alterarem aspectos considerados maléficis dessa política pelas empresas, mas também por meio de ações que contribuíram para minar as tentativas do governo Quadros de impedir atitudes que pudessem comprometer a aplicação da política econômica, tais como estocagens de bens com fins especulativos e repasses integrais dos aumentos de custos para os preços dos bens.

Para além desta introdução, o artigo será dividido em quatro seções: na primeira, será realizado um breve balanço das linhas gerais da política econômica do governo Jânio Quadros, bem como um resumo das interpretações existentes sobre ela; nas segunda e terceira seções, serão analisados, respectivamente, os olhares e as atuações da classe empresarial sobre as políticas cambial e monetária, e quanto à tentativa de aprovação da Lei Antitruste nesse contexto; na quarta, por fim, serão apresentadas algumas conclusões.

1. A política econômica do governo Jânio Quadros: linhas gerais e interpretações

Em sua fase inicial, como se pode depreender dos pronunciamentos do Presidente da República e de outras autoridades governamentais da área econômica, o principal objetivo da política janista era o de sanear os passivos externos e internos então legados ao país pela administração Juscelino Kubitschek². Apenas em atrasados comerciais, em coberturas de Promessas de Venda de Câmbio (PVC) e em serviços da dívida estrangeira, o país teria que desembolsar, em 1961, aproximadamente U\$S 1,5 bilhão. Essa quantia se encontrava muito aquém da capacidade de pagamento doméstica. Além disso, o déficit potencial da caixa do Tesouro Nacional para aquele exercício, calculado por técnicos do Ministério da Fazenda, era superior a Cr\$ 237 bilhões. Agregado a esses problemas, assistia-se a um aumento contínuo dos índices de preços, o que inviabilizava qualquer tentativa de cobertura dos desequilíbrios das contas públicas via emissões monetárias³.

A fim de resolver o problema do estrangulamento do setor externo – evitando, assim, o chamado “colapso cambial” –, o governo Jânio atuou em duas frentes: realizou uma reforma no sistema de câmbio e iniciou tentativas de renegociação da dívida externa brasileira. A publicação da Instrução nº 204 da SUMOC simbolizou o início do processo de reforma cambial janista⁴. Em linhas gerais, essa instrução apontou para uma maior unificação do câmbio. A partir de então, as divisas para a importação de produtos pertencentes à categoria “geral” seriam obtidas no mercado livre. Os cambiais da categoria “especial” – referentes aos bens de luxo e/ou considerados supérfluos pelas autoridades econômicas – ainda seriam adquiridos em leilões, porém disponibilizados em quantidades restritas. Além disso, permitiu-se que os exportadores vendessem suas divisas livremente no mercado, com a exceção daqueles que exportavam café ou cacau. O câmbio de custo, que englobava os produtos cuja importação era subsidiada pelo governo – tais como trigo, petróleo e papel de imprensa –, foi desvalorizado em 100%. Por fim, estipularam-se algumas limitações para a

compra de cambiais da categoria “geral”: haveria cotas de divisas semanais por pessoa jurídica (U\$S 20.000), bem como a obrigatoriedade de o importador obter letras do Banco do Brasil no mesmo valor das divisas por ele compradas. Tais letras seriam readquiridas pelo governo em cinco meses, agregadas a juros de 6% mensais. Dessa maneira, uma determinada empresa, a fim de conseguir cambiais no valor de U\$S 10.000, precisaria, para tanto, comprar letras do Banco do Brasil equivalentes a esse valor, além de pagar pelas suas próprias divisas. Ao final, portanto, a empresa teria que desembolsar U\$S 20.000 para comprar cambiais equivalentes a U\$S 10.000, sendo que essa quantia seria devolvida a ela cinco meses depois por meio da recompra dessas letras pelo governo.

De um modo geral, pode-se dizer que as Instruções baixadas subsequentemente pela SUMOC, entre maio e julho de 1961, aprofundaram ainda mais esse processo de unificação cambial, sinalizando também, por outro lado, para posturas mais liberais do governo com relação à oferta de crédito e à importação de bens da categoria “geral”. A Instrução nº 205, por exemplo, transferiu a venda de divisas decorrentes das exportações do café para o mercado livre. Os cafeicultores, no entanto, deveriam pagar uma “cota de contribuição” de U\$S 22,00 por saca do produto a fim de financiar o programa de defesa do café. A Instrução nº 206 modificou o valor da “cota de contribuição” cafeeira (de U\$S 22,00 para Cr\$ 80,00), aumentou o limite de compra de divisas semanais da categoria “geral” pelas pessoas jurídicas (de U\$S 20.000 para U\$S 50.000) e estabeleceu condições para liberações adicionais de descontos pelo Banco do Brasil junto aos bancos privados. A Instrução nº 207 diminuiu as taxas de encaixe obrigatório dos bancos comerciais perante o Banco do Brasil, tanto para depósitos à vista (12%), como para os depósitos a prazo (6%). A Instrução nº 208, por fim, suprimiu o “câmbio de custo”, transferiu para o mercado livre as divisas referentes às transações financeiras, reduziu ainda mais a taxa de compulsório dos bancos comerciais (10% para depósitos à vista e 5%, depósitos a prazo) e liberou a importação de máquinas e equipamentos da necessidade de adquirir letras do Banco do Brasil⁵.

A disposição do governo Jânio em suprimir o sistema de taxas múltiplas de câmbio foi fundamental no processo de renegociação da dívida externa brasileira junto aos credores internacionais, especialmente aos norte-americanos. A confiança desses credores se intensificou ainda mais com o programa de ajuste das finanças públicas iniciado também pela administração janista. Esse programa incluía uma política ortodoxa de corte de gastos governamentais, acréscimos na receita tributária e o estabelecimento de metas nominais rígidas para a expansão do crédito aos setores privado e público⁶. Pretendia-se fechar o ano de 1961 com um déficit de caixa de apenas Cr\$ 50 bilhões; valor este modesto, próximo aos Cr\$ 237 bilhões estimados como potencial para aquele exercício. Sabia-se que, nos primeiros meses, os déficits seriam inevitáveis, devido, em especial, aos ajustes cambiais realizados. Mesmo assim, inicialmente, o governo conseguiu cumprir suas metas. Tanto é que foi nesse contexto, entre os meses de abril e maio, que o país obteve êxito na renegociação de grande parte da sua dívida externa⁷.

Em junho, porém, o déficit de caixa do Tesouro atingiu o montante de Cr\$ 47,9 bilhões (isto é, próximo à meta estipulada para o ano inteiro). As autoridades argumentaram que, mesmo assim, o plano financeiro teria totais condições de ser cumprido, na medida em que os acréscimos de arrecadação tributária previstos para os últimos dois trimestres de 1961 iriam compensar, segundo eles, os déficits já esperados para os meses anteriores⁸. De fato, a arrecadação cresceu consideravelmente no trimestre seguinte; as despesas, no entanto, diferentemente do que fora planejado, ascenderam nas mesmas proporções, enfraquecendo o programa de ajustes das finanças

públicas. Em agosto de 1961, por exemplo, o déficit de caixa já se encontrava em Cr\$ 57,2 bilhões (7 bilhões a mais do que o previsto). A evolução da oferta de crédito do Banco do Brasil ao setor privado apresentou tendência semelhante à do controle do déficit do Tesouro. Entre fevereiro e abril de 1961, houve forte contração creditícia, cumprindo-se o planejamento inicial; a partir de maio, no entanto, quando foram publicadas as Instruções nº 206, 207 e 208, a oferta real de empréstimos ascendeu continuamente, com destaques para os meses de junho e julho (Tabela 1).

Tabela 1 – Execução Financeira da União e Empréstimos das Autoridades Monetárias ao Setor Privado (Janeiro a Agosto de 1961, em Bilhões de Cr\$)

	Execução Financeira da União			Empréstimos ao Setor Privado		
	Receita	Despesa	Déficit	Total	(1)	(2)
Jan	11,8	21,2	-9,4	176,8	-3,17	-5,22
Fev	28,6	46,1	-17,5	173,9	-1,68	-1,35
Mar	47,3	68,9	-21,6	175,6	0,99	-1,34
Abr	64,8	95,4	-30,6	176,8	0,69	-4,52
Mai	87,9	124,2	-36,3	182,1	3,01	1,54
Jun	117,2	159,3	-42,1	193,4	6,2	3,76
Jul	150,0	197,9	-47,9	199,5	3,14	2,22
Ago	182,2	239,4	-57,2	212,1	6,32	0,35

Fonte: MONTEIRO (1999, p. 67 e 69) / Legenda: (1) - % Variação nominal; (2) - % Variação real (IPA-DI)

Duas foram as explicações dadas pela historiografia para essa alteração dos rumos da política econômica janista. De um lado, encontra-se a tese de Lourdes Sola, segundo a qual tal mudança se deveu ao reconhecimento de um “erro de cálculo” por parte dos técnicos e dos formuladores políticos. A raiz desse “erro” se encontraria, segundo a autora, não nas idéias desses profissionais, mas, sim, na “ausência de instituições adequadas” para a aplicação de uma política ortodoxa tal como prevista pelo governo Jânio, como, por exemplo, a falta de um Banco Central (SOLA, 1998, p. 253). Posicionamento semelhante, porém menos enfático quanto às alterações do rumo da política econômica, é o de Mário Mesquita. Segundo este autor, o governo se viu prejudicado pelo restrito escopo dos instrumentos de política econômica existentes, bem como pela falta de consciência dos técnicos acerca das conseqüências inflacionárias da reforma cambial. Isso explicaria, de acordo com Mesquita, o porquê de o governo ter liberalizado maiores operações de redesconto a partir de maio de 1961 (MESQUITA, 1992, p. 107-8 e 111).

Do outro lado, tem-se o posicionamento de Sérgio Monteiro, baseado no conceito de populismo e na Teoria da Escolha Racional. Conforme o autor, o político populista, a fim de obter legitimidade perante as massas, tinha que privilegiar o crescimento econômico, visto como a única maneira de garantir rendas absolutas crescentes para as classes trabalhadoras sem que a concentração de riquezas na sociedade fosse alterada. Com isso, tal político continuaria recebendo o apoio da burguesia nacional e, ao mesmo tempo, angariando os votos dos trabalhadores. Na medida em que Monteiro assume os atores políticos como racionais e como desejosos de se manterem sempre no poder, o político populista tenderia a encabeçar, segundo o autor, a formulação de uma política econômica que visasse o crescimento imediato. Quando isso não fosse possível, como era o caso do Brasil no início dos anos 1960, esse político partiria para uma tática de dissimulação a fim de obter, por exemplo, a rolagem da dívida externa do país. Primeiramente, para tanto, ele estruturaria políticas fiscais e monetárias ortodoxas, agregadas à liberalização cambial. Uma vez obtida a “credibilidade” perante os agentes

econômicos externos, o político populista iniciaria a segunda fase da sua política econômica, ou seja, o descarte à estabilização e o privilégio ao crescimento imediato da economia. O governo Jânio, de acordo com o autor, teria se enquadrado perfeitamente nesse modelo (MONTEIRO, 1999, p. 122-8).

Apesar das diferenças entre as duas interpretações, elas apresentam um importante aspecto comum: coloca-se, em ambas, o Estado como o único responsável pela alteração dos rumos da política econômica janista, seja devido à falta de consciência por parte dos técnicos quanto às implicações dos mecanismos empregados, seja devido à ineficácia do instrumental de política econômica existente, ou até em razão de um plano deliberado do governante em mudar os rumos da política inicial. No tópico seguinte, será argumentado que a posição expressa pela historiografia sobre o tema apresenta limitações, uma vez que a atuação das classes empresariais dentro desse processo teria sido também um fator determinante para a alteração das diretrizes da política econômica de Quadros.

2. Empresários e política econômica do governo Jânio Quadros: câmbio e crédito

Eram amplamente conhecidas as propostas de Jânio Quadros para a economia brasileira. Em vários dos seus discursos ao longo da campanha, o candidato reiterou a necessidade de realização de uma reforma cambial e de uma política de combate à inflação; política esta que envolveria, entre outras medidas, corte de gastos públicos e restrições à expansão monetária.

Apesar disso, os círculos empresariais não sabiam nem quando e, muito menos, com que intensidade tais transformações se dariam. Quando foi publicada a Instrução nº 204 da SUMOC, no entanto, em 13 de março de 1961, as discussões sobre as conseqüências dessa medida para a economia brasileira logo se iniciaram no interior das entidades empresariais. O comércio paulista, por exemplo, posicionou-se amplamente favorável à Instrução. O Presidente da AC-Sp, Camilo Ansarah, distribuiu nota afirmando que a reforma cambial feita pelo governo Jânio receberia todo apoio dos comerciantes na medida em que teria se pautado pela eliminação dos “diversos artificialismos do sistema” e pelo abandono das “práticas econômicas imediatistas”, enveredando “corajosamente para uma reforma de grande amplitude”⁹. A lavoura, por sua vez, apesar de também ter-se colocado a favor da medida, apresentou importantes ressalvas quanto aos seus possíveis efeitos negativos. Em reunião da SRB, o Diretor do Departamento do Café da entidade, Plínio Cavalcanti de Albuquerque, conferenciou sobre os efeitos da Instrução em nome da diretoria. Segundo ele, a agricultura em geral – e, mais especificamente, a de exportação – se beneficiou muito com a reforma, pois esta “marcou praticamente o fim das importações subsidiadas”, as quais teriam sido responsáveis pela “mentira cambial” que tanto teria desfavorecido a lavoura até aquele momento. Por outro lado, Plínio Cavalcanti afirmou que se fazia necessário controlar a alta de preços que dela inevitavelmente decorreria em razão do encarecimento de algumas importações, especialmente daquelas referentes ao câmbio de custo. Caso contrário, de acordo com suas próprias palavras:

“A elevação sensível do custo de vida conduzirá inevitavelmente às reivindicações de reajustamento salarial e, chegados nesse ponto, cairemos novamente no ciclo infernal de salários e preços. Nessa hora, o governo será alijado de todas simpatias populares e apontado como o responsável pelo agravamento da conjuntura inflacionária no País”¹⁰.

O posicionamento dos industriais paulistas foi ainda mais crítico à Instrução. O diretor do Departamento de Economia Industrial da FIESP, Sérgio Roberto Ugolini, apresentou, em reunião ordinária da entidade, um balanço sobre os supostos efeitos da reforma cambial para a economia brasileira. De início, salientou os aspectos positivos da Instrução, tais como o da desvalorização do câmbio de custo, vistos como fundamentais para o saneamento das contas públicas e, nesse sentido, para a queda da inflação. Ressaltou-se, porém, que a alta de preços prognosticada pelo governo fora subestimada, e que o tempo de adaptação da economia para o novo sistema relativo de preços poderia também ser mais longo do que o previsto. Após isso, Sérgio Ugolini analisou aquele que foi o aspecto mais controverso da Instrução para os industriais: o da necessidade de serem compradas Letras do Banco do Brasil para a importação de bens da antiga categoria geral. Segundo o diretor, considerando-se que a indústria paulista importava, em média, U\$S 5 milhões de dólares em produtos por semana – isto é, U\$S 110 milhões em cinco meses (tempo mínimo para a restituição das Letras) –, seriam empregados nesse período, em títulos do Banco do Brasil, mais de Cr\$ 30 bilhões, quantia essa que seria retirada do mercado creditício. De acordo com o próprio Ugolini:

“Evidentemente, o espírito da Instrução é dificultar o crédito e diminuir as facilidades de importação (...) Os reflexos dessa situação na indústria são evidentemente fortes, porque toda vez que houve uma intensa pressão de crédito no mercado normal bancário haverá também o encarecimento desse crédito”¹¹.

Além disso, argumentou-se que esse empréstimo compulsório representaria um reforço à desigualdade de condições existentes entre os capitais nacional e estrangeiro no Brasil, a qual remontava, sob a ótica da FIESP, desde a publicação da Instrução nº 113 em 1955. Seria necessário, portanto, de acordo com a Federação, regulamentar, de modo mais estrito, a entrada de capitais externos no país, a fim de coibir tal disparidade¹².

Independentemente de terem sido mais ou menos críticas em alguns aspectos, percebe-se que as classes empresariais apresentaram posicionamento semelhante com relação à simplificação das taxas cambiais. De um modo geral, a agricultura, o comércio e a indústria apoiaram a medida¹³. Sob a justificativa de que o momento seria de austeridade econômica e de que todos os grupos sociais deveriam se sacrificar de acordo com suas possibilidades, FIESP, AC-Sp e a SRB anunciaram até que aumentariam os preços dos seus bens apenas com base nos acréscimos de custos que possuíssem como decorrência da reforma cambial¹⁴.

Logo, porém, a crítica dos empresários, notadamente industriais e comerciantes, se fez sentir de modo mais intenso com relação à política cambial e à restrição creditícia posta em prática pelo governo Jânio¹⁵. Ainda no final de março de 1961, as diretorias da FIESP e da AC-Sp realizaram uma declaração pública afirmando que a majoração de alguns preços se fazia “inevitável”, seja devido à contração dos créditos, seja devido ao encarecimento de inúmeros bens importados¹⁶. As reclamações dos empresários junto ao governo quanto à escassez de numerário continuaram nos meses seguintes¹⁷. No dia 23 de maio de 1961, a FIESP e a AC-Sp promoveram na sede daquela Federação um debate sobre a conjuntura econômica nacional, com a presença do Presidente do Banco do Brasil, João Batista Leopoldo Figueiredo. Ali, entregou-se a essa autoridade um estudo feito pelos técnicos da FIESP relativo ao problema do crédito no Brasil. Diferentemente do tom mais ameno quando da publicação da Instrução nº 204, esse parecer assinalava que a insuficiência de créditos bancários para as atividades industriais e comerciais no Brasil estava atingindo “proporções alarmantes” e que:

“(…) com a contínua elevação dos custos de produção, esta política tenderá a colocar em risco não só a possibilidade do aumento da produção das empresas, mas o seu nível atual. E como o Governo Federal não deseja que o ritmo de desenvolvimento do País seja comprometido, é necessário que as autoridades monetárias tomem algumas medidas que contrabalançam os efeitos depressivos da sua presente política financeira no setor privado”¹⁸.

Após essas considerações, o estudo enumerava aquelas que deveriam ser as principais medidas a serem tomadas pelo governo: expansão do redesconto para bancos particulares; ampliação das margens de empréstimos do Banco do Brasil às empresas privadas, de acordo com as novas condições de custos; redução dos depósitos compulsórios dos bancos particulares junto ao Banco do Brasil; e eliminação, ou redução, do depósito prévio em Letras exigido quando da realização de importações.

Como resposta à demanda dos industriais e dos comerciantes paulistas, o Presidente do Banco do Brasil anunciou, naquele mesmo momento, que providências seriam tomadas com o intuito de conter a escassez dos meios de pagamento, as quais foram concretizadas na Instrução nº 206 da SUMOC: elevação do limite semanal de importações para as pessoas jurídicas de U\$S 20.000 para U\$S 50.000; e maior “disposição” da Carteira de Redescontos do Banco do Brasil no que se refere à concessão de redescontos adicionais aos bancos privados¹⁹.

Essas medidas não satisfizeram os empresários fabris e mercantis. No início de junho de 1961, a FIESP enviou um telegrama ao Presidente da República, informando-o sobre a manutenção das precárias condições financeiras nas indústrias paulistas. A Federação assinalou que a única saída encontrada pelas empresas para se manterem minimamente capitalizadas foi a de aumentar os preços dos seus bens. Demandava-se do Presidente, nesse sentido, medidas mais enérgicas quanto à expansão dos meios de pagamento²⁰.

Coincidência ou não, o fato é que, mais uma vez, dias depois de uma forte pressão dos industriais paulistas junto às autoridades monetárias e ao Presidente da República, promulgou-se nova medida voltada para uma maior liberalização das condições creditícias: a Instrução nº 207 da SUMOC, a qual diminuiu o percentual dos depósitos compulsórios dos bancos particulares perante o Banco do Brasil. É evidente que a pressão das entidades não teria sido suficientemente forte para apontar novos rumos à política econômica do governo. É bem mais razoável imaginar que, agregados a essa pressão, outros indicativos teriam influenciado os estadistas sobre a inviabilidade de manutenção das políticas monetária e cambial iniciais, tais como o aumento dos índices de preços e a queda do nível da atividade industrial apresentados em abril de 1961 (Tabela 2). A ameaça dos empresários fabris em repassar seus problemas de capitalização para os preços dos produtos – o que, em certa medida, ocorreu nos dois primeiros meses pós-reforma cambial – também deve ter contribuído para essa avaliação.

Apesar de o governo ter cedido em sua linha ortodoxa com a publicação das Instruções nº 206 e 207, os empresários fabris e comerciais não se viram ainda satisfeitos com o aumento real do crédito ao setor privado apresentado em maio de 1961. Em reunião na FIESP em junho, por exemplo, argumentou-se que a concessão de maiores empréstimos às indústrias não se configuraria em uma incitação à inflação, mas, sim, em “verdadeiro combate” a ela. Foi assinalado, também, que a restrição creditícia, ao gerar limites no plano da produção fabril, estaria trazendo ao país sérias implicações negativas, tais como o aumento do desemprego. A fim de expor os problemas do setor ao Presidente da República e às autoridades econômicas responsáveis, formou-se uma comissão de representantes dos industriais para ir até

Brasília. O Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), José Villela Andrade Júnior, também participaria dessa comissão²¹. No mesmo dia, ao tomar conhecimento das críticas feitas pela FIESP à política econômica janista, o Presidente do Banco do Brasil lançou nota afirmando que as classes produtoras poderiam “ficar tranquilas”, pois o governo não deixaria de suprir as “atividades legítimas” com os empréstimos a elas necessários²².

Tabela 2 – Índice de Atividade Industrial (IAI-FGV) e Índice de Preços ao Atacado (IPA-FGV), Janeiro a Agosto de 1961 (1953=100)

	IAI-FGV	Variação %	IPA-DI (%)	IAP-DI (%)*
Jan	223	-0,45	2,16	0,43
Fev	224	0,45	-0,33	0,10
Mar	232	3,57	2,37	2,55
Abr	231	-0,43	5,46	6,65
Mai	238	3,03	1,45	2,77
Jun	244	2,52	2,35	1,98
Jul	236	-3,28	0,90	2,12
Ago	231	-2,12	5,45	6,74

Fonte: MESQUITA (1992, p. 310 e 319) / * Índice dessazonalizado

No final de junho, em outra reunião, a diretoria da FIESP ratificou o posicionamento de que as Instruções n° 206 e 207 ainda se caracterizariam como ações insuficientes para conter a falta de numerário do mercado e que, portanto, outras medidas deveriam ser tomadas, tais como um novo decréscimo dos depósitos compulsórios dos bancos privados junto ao Banco do Brasil, e a supressão da necessidade de compra de Letras deste banco, quando da efetivação de importações da antiga categoria geral. Decidiu-se, novamente, pela formação de um grupo de representantes fabris com o intuito de conversar com o Ministro da Fazenda e com o Presidente do Banco do Brasil sobre o problema creditício. No dia 26 de junho, realizou-se o encontro²³. Uma exposição da Federação do Comércio do Estado de São Paulo sobre a escassez creditícia no país, assinada pela AC-Sp, também foi encaminhada às autoridades²⁴. O Ministro da Fazenda, Clemente Mariani, disse aos industriais que iria reunir-se naquele mesmo dia com a equipe da SUMOC, a fim de normalizar, o quanto antes, as atividades de crédito²⁵.

Nem uma semana depois, no dia 1 de julho de 1961, a SUMOC publicaria a Instrução n° 208, a qual não apenas representou uma maior liberalização quanto à política de créditos ao setor privado (na medida em que ela regulamentou novo decréscimo do nível dos compulsórios dos bancos privados junto ao Banco do Brasil), como também uma política menos rígida no que se referia às importações, pois, a partir de então, as máquinas e equipamentos importados foram liberados da obrigatoriedade de compra das Letras do Banco do Brasil.

As classes empresariais aplaudiram a decisão. Em reunião da FIESP-CIESP, o diretor de Economia Industrial da Federação, Sérgio Ugollini, declarou que a diminuição dos compulsórios iria “melhorar a situação do crédito solicitada pelas nossas entidades” e que a decisão de liberar as máquinas e os equipamentos da compra das Letras do Banco do Brasil englobaria aspectos “que há muito vinham sendo debatidos pelas nossas Casas”²⁶. O Presidente da AC-Sp, Camilo Ansarah, declarou que a Instrução n° 208 teria complementado à Instrução anterior e que a tendência seria a de

se melhorar significativamente, a partir de então, o problema do crédito para as empresas²⁷. A diretoria da SRB, por fim, também apoiou a medida. Diferentemente dos industriais e dos comerciantes, no entanto, os representantes da classe patronal agrícola destacaram como principal ponto positivo dessa medida não a questão da ampliação do crédito, mas, sim, a da completude do processo de unificação das taxas cambiais, via extinção do câmbio de custo²⁸.

Se, por um lado, as classes empresariais defenderam – e, até certo ponto, conseguiram – uma política mais liberal em termos creditícios, a fim de compensar o aumento dos seus custos de produção decorrentes da reforma cambial; por outro, eram contrárias a qualquer tipo de política que garantisse reajustes salariais periódicos para os trabalhadores. Na primeira situação, segundo as entidades patronais, o Governo agiria de modo “desinflacionário”, propiciando condições para um aumento da oferta de bens por meio dos empréstimos; na segunda, diferentemente, geraria maiores aumentos de preços, devido à expansão da demanda via acréscimos salariais, sem que existissem bases reais para supri-la.

Esse debate atingiu seu ponto máximo com a apresentação do projeto de salário móvel pelo deputado Fernando Ferrari ao Congresso Nacional, em abril de 1961²⁹. O Presidente da AC-Sp, por exemplo, afirmou que o projeto poderia

“comprometer o sucesso da política de estabilização monetária do atual governo, (*pois*) além de ser de difícil aplicação, não satisfaria aos desejos dos operários e não contribuiria para um clima de tranquilidade social, necessária ao desenvolvimento econômico do Brasil”³⁰.

A Assessoria Jurídica da FIESP também elaborou um parecer sobre o assunto. Enviou-o não apenas ao Presidente da República, mas, inclusive, a vários parlamentares, líderes de partidos e ao Vice-Presidente do Senado. Nesse parecer, classifica-se o projeto de “inconstitucional” e de “inconveniente”. Além de criticar os supostos efeitos inflacionários contidos na concepção de salário móvel, a entidade assinala que a manutenção dos dissídios coletivos somado aos reajustes periódicos se configurariam como “absurdo”. Por fim, afirma-se que o órgão delimitador dos percentuais de reajustes (no caso, o Conselho Nacional de Economia) se transformaria em “verdadeiro barômetro do sistema e exerceria autêntica ditadura salarial”³¹.

Para contentamento das classes empresariais, o projeto não chegou a ser aprovado durante o governo Quadros. O fato mais importante a se salientar desse episódio, porém, é a maneira pela qual os empresários avaliaram com pesos diferentes os custos da política de estabilização. No nível discursivo, as entidades patronais defendiam uma equalização desses custos entre os diferentes grupos sociais; no nível prático, todavia, mostraram-se favoráveis à defesa do seu próprio nível de renda, em detrimento dos demais segmentos da sociedade, entre os quais o dos trabalhadores. Esse conflito distributivo ficaria mais evidente com a discussão do projeto da lei antitruste, a qual será apresentada na seção seguinte.

3. Empresários e política econômica do governo Jânio Quadros: o projeto Antitruste

Ao anunciar as primeiras medidas da reforma cambial, em março de 1961, o Presidente Jânio Quadros demonstrou consciência de que tais ações suscitariam, inevitavelmente, aumentos nos preços de alguns produtos. Segundo Jânio, esses acréscimos seriam, no entanto, muito reduzidos e logo absorvidos pela economia³². Esse diagnóstico foi ratificado, posteriormente, por diversas declarações realizadas pelas mais importantes autoridades monetárias. Dizia-se que a “verdade cambial”

funcionaria como um remédio para o país: no início, seria amargo; depois, garantiria vigor e sustentabilidade para o crescimento econômico³³.

É razoável supor, por um lado, que muito do que fora declarado não passava, na verdade, de um instrumento usado por esses atores políticos para acalmar o mercado, impedindo, assim, um surto inflacionário; por outro, deve-se lembrar que o governo não permaneceu apenas no plano da retórica no que se referiu à contenção do aumento dos preços. Ao menos nos primeiros meses, a política monetária janista foi bastante restritiva (ver Tabela 1). Fica muito difícil defender, nesse sentido, a concepção de que o governo se utilizou apenas de mecanismos discursivos para impedir a propagação dos efeitos inflacionários decorrentes da reforma cambial. À primeira vista, parece mais lógico afirmar, tal como defende Mesquita, que os *policy makers* tenham subestimado essas conseqüências, supondo que a economia brasileira apresentasse um cenário de concorrência perfeita (MESQUITA, 1992, p. 81).

Mesmo esse diagnóstico, no entanto, apresenta limitações. Uma das bases da concepção de política econômica de Jânio Quadros – anunciada ainda durante a sua campanha à presidência – era a de que a reforma cambial, por si só, não resolveria as pressões inflacionárias nacionais. Segundo Jânio, seria necessário impedir com que os trustes existentes no país se utilizassem dos seus instrumentos extra-econômicos, tais como a especulação com estoques ou o aumento indiscriminado dos preços, para, de fato, vencer a inflação³⁴. Não se pode, portanto, atribuir ao governo uma visão idílica das condições domésticas de mercado. O diagnóstico relativo ao combate aos oligopólios e aos monopólios nacionais existia. O problema é o de saber o porquê de ele não ter sido posto em prática.

É dentro desse contexto que se deve compreender o envio ao Congresso Nacional do anteprojeto da lei antitruste pelo governo Jânio em abril de 1961. Consideravam-se os órgãos burocráticos responsáveis pelo controle de preços então existentes, tais como a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), despreparados para a tarefa de penalização dos grandes “abusos econômicos”. Entre os “abusos” listados como crimes pelo anteprojeto da lei antitruste, destacam-se (i) o da retenção de estoques com fins especulativos; (ii) o da formação de monopólios ou de oligopólios com o propósito de majorar preços; (iii) o do parcelamento de empresas visando burlar a legislação tributária; (iv) o da promoção da cessão total ou parcial das atividades empresariais em proveito próprio ou de terceiros; (v) o da burla de concorrências públicas mediante combinação de preços; (vi) o do reajuste de “preços de vendas ou de mercadorias de consumo, sem que tenha ocorrido a efetiva majoração de qualquer de seus componentes”; e (vii) o da elevação abusiva dos “preços de mercadorias de consumo, para obter lucros maiores do que os normais”. O anteprojeto previa também a criação de um órgão responsável pela fiscalização das empresas e pelo envio dos processos criminais ao Judiciário: a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADEC). Essa Comissão estaria subordinada ao Ministério da Justiça. Por fim, estipulava-se que os diretores, gerentes e proprietários de empresas acusadas de cometerem “abusos de poder econômico” seriam criminalizados nos termos do Código do Processo Penal, o que envolveria, além de multas, prisão³⁵.

Desde o início, a tramitação do anteprojeto pelas comissões do Parlamento foi acompanhada pelas entidades empresariais. A FIESP e a Federação das Associações Comerciais (FAC) não apenas enviavam representantes para a maioria das reuniões das Comissões de Justiça, de Economia e de Finanças do Congresso, onde o tema foi amplamente debatido, como, também, contatavam diretamente parlamentares constituintes dessas comissões, a fim de impedir que o anteprojeto fosse aprovado em suas linhas originais³⁶. Inúmeros foram os pareceres da FIESP, da FAC, da AC-Sp e da

CNC entregues ao Presidente da República, ao Presidente da Câmara, ao Vice-Presidente do Senado, aos líderes partidários e aos deputados e senadores em geral³⁷.

Entre os aspectos desse anteprojeto considerados “prejudiciais à economia brasileira” pelos empresários da indústria e do comércio, destaca-se, em primeiro lugar, a concepção de que ele desrespeitaria, caso aprovado, um dos pilares constituintes da nação brasileira: o da livre iniciativa. Segundo as próprias palavras da Assessoria Jurídica da FIESP:

“É preciso, antes de tudo, ter em vista que a ordem econômica em nosso País repousa na livre iniciativa, na liberdade de empreendimento, condicionada à valorização do trabalho e tendo por fim a instauração da justiça social (...) A lei de repressão aos abusos econômicos deve configurar-se em consonância com a filosofia de tutela da liberdade de concorrência, e não em termos de dirigismo econômico de feito totalitário (...)”³⁸.

A FAC, em seu parecer, assinalou que o desrespeito à livre iniciativa, embutido no anteprojeto do governo, representaria “a negação da própria existência do regime econômico consagrado em nossa Magna Carta”³⁹. A AC-Sp, por sua vez, manteve o mesmo posicionamento, afirmando que o anteprojeto aniquilaria a liberdade econômica nacional e, portanto, o próprio regime democrático⁴⁰.

Em segundo lugar, consideraram-se por demais abrangentes os crimes enquadrados no rol dos “abusos de poder econômico”, especialmente aqueles que se referiam à proibição do aumento de preços nos casos em que não existissem acréscimos de custos, à criminalização dos monopólios e oligopólios, à obtenção de lucros vistos como excessivos e à cessação total ou parcial de empreendimentos em benefício próprio ou de terceiros. Com relação à impossibilidade de elevação dos preços, por exemplo, observe-se a argumentação da FIESP:

“O aumento ou diminuição de preços resultam do livre jogo do mercado. Subordiná-los ao aumento de custo equivale não só a promover a estagnação técnica – porque ninguém terá maior interesse em diminuir seus custos – como também a desestimular a entrada de novos concorrentes”⁴¹

No que tange, por outro lado, ao problema da formação de monopólios e oligopólios, a posição dos industriais e dos comerciantes também se manteve coesa: segundo eles, em um país como o Brasil, possuidor de um mercado relativamente estreito, há setores que não comportariam um número muito grande de empresas. Além disso, argumenta-se que certos domínios econômicos, em suas origens, não apresentariam condições para o aparecimento de uma gama variada de concorrentes. Em ambos os casos, portanto, de acordo com os empresários, poderiam se estruturar monopólios e oligopólios sem que houvesse desrespeito à “livre iniciativa”⁴². A Assessoria Jurídica da FIESP chegou até a afirmar que, mesmo sem essas condições, “haverá sempre a concorrência estrangeira” e que, portanto, certos tipos de trusts deveriam ser interpretados como bons para o fortalecimento da “economia nacional”⁴³.

No que se refere à limitação dos lucros, por sua vez, as entidades empresariais argumentaram que os agentes deveriam ter a expectativa de auferir ganhos razoáveis em seus respectivos empreendimentos, caso contrário a “livre iniciativa” não encontraria incentivos para realizar inversões⁴⁴. Sobre a criminalização da cessão total ou parcial dos empreendimentos, a posição dos empresários também é taxativamente contrária ao texto do anteprojeto:

“(…) não é possível, como quer o projeto, incriminar o agente em virtude dos resultados do ato, os quais poderiam não estar sob o controle ou na previsão do sujeito. Além do mais, a cessação de uma atividade econômica, sem intuito lesivo, constitui ato perfeitamente normal e lícito, não podendo o agente ser responsabilizado pelas conseqüências que disso advenham eventualmente, como o desemprego e a elevação de preços. Seria atentar contra a propriedade de uma pessoa, constrangê-la a continuar a exploração de uma empresa deficitária, até a sua completa ruína”⁴⁵

Em terceiro lugar, os empresários censuraram incisivamente a concentração de poderes que o anteprojeto concedia ao CADEC, no que dizia respeito à fiscalização e à execução de penalidades contra as empresas. Argumentou-se que essa excessiva centralização desrespeitava, entre outros aspectos, à própria constituição, pois negligenciava a existência do pacto federativo nacional. Dentro desse âmbito, as entidades foram também muito críticas quanto às penalidades previstas pelo anteprojeto. Considerou-se despropositada a aplicação de penas “não-econômicas” – no caso, o aprisionamento dos responsáveis – para crimes que se configurariam como “estritamente econômicos”⁴⁶. A CNC, em seu parecer, chegou até a condicionar a cooperação da classe empresarial ao governo Jânio à supressão desses aspectos do anteprojeto da lei antitruste:

“Confiantes no regime da livre concorrência, (*as empresas*) mal sabem que podem, a qualquer instante, ser chamadas às barras do tribunal, ou ter suas atividades invadidas, seus livros e arquivos apreendidos e vasculhados, com as piores repercussões no meio da clientela e acabando em ruinoso desfecho (...) O clima de cooperação desejado pelo governo do eminente Presidente Jânio Quadros, por parte de todos os setores da vida econômica nacional, está em nossos desejos e é alvo de nossos esforços. Como condição, entretanto, da vigência desse clima, urge que as atividades produtivas não se vejam situadas por um aparelhamento inquisitorial, susceptível de implantar a intranqüilidade e a insegurança, desencorajando a empresa progressista em seus legítimos e patrióticos movimentos”⁴⁷.

A tramitação do anteprojeto no Congresso foi bastante tumultuada. As críticas feitas pelas entidades empresariais a ele foram embasadas por muitos parlamentares, principalmente por membros da UDN e do PSD. Dos debates, apareceram dois fortes substitutivos ao anteprojeto original: o de Ulysses Guimarães (Comissão de Constituição e Justiça) e o de Jacob Franz (Comissão de Economia). O primeiro modificou substancialmente a proposta do governo: diminuiu o poder do CADEC – agora denominado apenas Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) –; diferenciou os “pequenos” dos “grandes” abusos econômicos; e abrandou as penalidades referentes aos lucros excessivos e aos aumentos de preços sem base nos acréscimos dos custos. O segundo, diferentemente, alterou apenas aspectos pontuais da proposta janista, mantendo suas linhas básicas, tais como a centralização decisória no CADE; a manutenção da lista de crimes antes considerados passíveis de serem tratados como de abuso do poder econômico; entre outros aspectos.

O embate ganhou contornos mais sérios com as reincidentes ações da COFAP no sentido de desapropriar produtos ou reter lucros das empresas privadas consideradas responsáveis pela manutenção de estoques com finalidades especulativas. Decretos nesse sentido foram assinados pelo Presidente da República antes mesmo do envio do anteprojeto da lei antitruste ao Congresso e recaíram contra refinarias de petróleo, empresas distribuidoras de fertilizantes inseticidas, e contra atacadistas e empresários agrícolas negociadores de trigo⁴⁸. Muitos parlamentares argumentavam, nesse sentido,

que o CADE se transformaria em uma COFAP piorada, pois usufruiria de maiores poderes e seria capaz de desrespeitar ainda mais as liberdades dos agentes econômicos⁴⁹.

Além disso, as divisões existentes no Congresso entre os parlamentares favoráveis e contrários ao anteprojeto do governo foram internalizadas na Comissão de Economia da Câmara, onde o substitutivo Jacob Franz (que era o que mais se assemelhava à proposta janista) estava sendo votado. Após escrutínio apertado, ele acabou sendo aprovado por aquela Comissão. O deputado Gilson de Carli, porém, baseado em uma norma regimental da Casa, conseguiu invalidar esse sufrágio, causando revolta nos partidários de Jacob Franz. Em sinal de repúdio a esse ato, Franz renunciou ao cargo de relator da matéria⁵⁰. Para piorar, após duas semanas, a Comissão de Constituição e Justiça considerou inconstitucional o artigo referente ao CADE contido naquele substitutivo⁵¹. Todos esses percalços impediram que o anteprojeto do governo e os respectivos substitutivos fossem enviados ao Parlamento para serem discutidos e votados com o mínimo de agilidade – o que, por sinal, favorecia enormemente as classes empresariais. Quando da renúncia de Jânio, em agosto de 1961, a lei antitruste não havia sido efetivada. Ela só seria aprovada um ano depois, porém com um conteúdo completamente diferente do projeto original. Extraíram-se deste texto todos os artigos considerados negativos pelas classes empresariais. A redação dos crimes que seriam considerados “abusos de poder econômico” ficou bem mais branda e, ao mesmo tempo, vaga, permitindo as devidas liberalidades interpretativas. As penas imputadas aos diretores, gerentes e proprietários das empresas seriam agora apenas de natureza econômica (multas de até mil vezes o salário mínimo) – e não envolveria aprisionamento, por exemplo – e o CADE, apesar de ter sido criado, encontrou-se despido de inúmeros atributos de fiscalização sobre as empresas⁵².

É muito difícil apreciar objetivamente qual teria sido o peso da atuação dos empresários sobre os parlamentares a fim de que estes aprovassem – como eles o fizeram – uma lei antitruste adequada aos interesses dos primeiros. Será que pareceres enviados pelas entidades patronais aos deputados e senadores tinham tanto significância assim no balizamento das atitudes desses políticos? Qualquer consideração mais específica sobre isso demandaria um estudo acurado sobre a ligação dos parlamentares que votaram de acordo com as idéias defendidas pelos empresários e tais entidades patronais – algo que se encontra completamente fora do escopo desse artigo. Por outro lado, é bastante razoável inferir que a atuação empresarial não pode ser negligenciada se se almeja compreender, de fato, esse problema. Coincidência ou não, o fato é que os principais argumentos utilizados pelos industriais e comerciantes foram acatados pelo Congresso. Essa constatação é mais do que suficiente para desqualificar qualquer pretensão de entendimento acerca do porquê de a lei antitruste não ter sido aprovada no governo Quadros apenas pelo viés estatal.

4. Conclusões

Neste artigo, tentou-se argumentar, por meio da utilização de fontes referentes às entidades patronais da indústria, do comércio e da agricultura, que as alterações de rumo apresentadas pela política econômica do governo Jânio Quadros não se deveram, exclusivamente, às ações, inabilidades ou limitações vinculadas ao Estado. Isso não significa que tais modificações tenham-se dado apenas em razão das pressões exercidas pelas entidades patronais junto ao governo. É razoável supor que a junção de possíveis diagnósticos conjunturais errôneos feitos pelos *policy makers* com a falta de instrumentos adequados para a aplicação de uma política econômica de cunho mais ortodoxo, agregados às pressões empresariais, tenham sido os principais responsáveis

por essas alterações. Determinar o quanto cada um desses fatores contribuiu, em termos quantitativos, para a formulação da política econômica janista se configura como uma tarefa bastante complicada. Faz-se necessário reconhecer, no entanto, que as atitudes e pressões das classes empresariais tiveram uma importância fundamental nesse processo.

O acompanhamento da evolução da política creditícia do governo foi um dos aspectos explorados por este artigo, a fim de analisar o papel das entidades empresariais na formulação da política econômica. Observou-se que, inicialmente, a reforma cambial janista obteve significativo apoio formal por parte dos empresários, exceto com relação às diretrizes monetárias restritivas nela implícitas (tais como a da questão da compra compulsória das Letras do Banco do Brasil). A partir de então, conforme a contração dos meios de pagamento foi-se fazendo sentir de modo mais intenso pelas empresas, as demandas empresariais por maiores liberações de créditos também foram crescendo proporcionalmente. Nos diversos encontros realizados com altas autoridades monetárias, tais como com o Presidente do Banco do Brasil e com o Ministro da Fazenda, as requisições dos empresários eram mescladas com ameaças veladas referentes à impossibilidade de as empresas arcarem sozinhas com os custos da reforma cambial. Nas entrelinhas, lia-se que os sacrifícios prometidos pelos capitalistas quando da publicação da Instrução nº 204 – isto é, o aumento estritamente necessário dos preços, a ser realizado apenas a partir dos acréscimos dos custos – não tinham mais condições de serem cumpridos, devido à escassez creditícia. E, de fato, os altos índices de preços apresentados em março e abril de 1961, agregados à queda da atividade industrial neste último mês, mostraram ao governo que as demandas empresariais apresentavam consonância com a realidade.

Havia, portanto, duas saídas: manter a política monetária ortodoxa, a fim de conter o processo inflacionário em curso, ou atender aos pedidos empresariais por um maior relaxamento creditício. Escolheu-se a segunda via. Os dados referentes aos empréstimos cedidos pelo setor público ao setor privado mostram que, a partir de maio de 1961, houve uma reversão de tendência. Até aquele mês, as taxas reais de expansão dos créditos públicos tinham sido negativas; a partir de então, apresentaram percentuais positivos, com destaque para o mês de junho (3,76%). Talvez, como muitos estudiosos advogam, as autoridades monetárias tenham percebido que os efeitos da reforma cambial estavam-se demonstrando por demais penosos para continuar com essa política de restrição monetária e que, portanto, em razão disso, fazia-se necessário alterar as diretrizes anteriormente planejadas. Por outro lado, é de se chamar a atenção o fato de as publicações das Instruções nº 206, 207 e 208 terem sido feitas dias depois da realização de encontros entre os representantes das classes patronais e as autoridades econômicas, cujas pautas foram exatamente a da necessidade de maior liberalização creditícia. É óbvio que a ocorrência de apenas uma reunião entre membros empresariais e autoridades do governo não denota, por si só, que tivesse sido a pressão dos agentes econômicos a principal determinante para a modificação dessa política pública. No entanto, quando se tem uma crescente similaridade entre as demandas patronais e as ações de política econômica estatal, após a ocorrência de um sistemático e periódico conjunto de encontros, bem como outros tipos de contato entre tais partes, como ocorreu no caso da política monetária janista, aparenta-se pouco crível imaginar que a pressão empresarial não tivesse tido um papel importante nesse processo.

Apesar de mais complexo, devido ao envolvimento de uma gama maior de atores políticos, pode-se inferir conclusão semelhante com relação ao projeto da lei antitruste. Caso tivesse sido aprovado, ele retiraria do empresariado fortes mecanismos de barganha junto ao Estado. Quando, por exemplo, os representantes da indústria e do comércio ameaçaram as autoridades monetárias com aumentos de preços e com a

demissão de trabalhadores no bojo da discussão sobre a política creditícia, eles estavam utilizando mecanismos até então legítimos de seu poder econômico para obter do governo alterações das políticas públicas que a eles fossem mais favoráveis. Se o projeto da lei antitruste fosse efetivado, no entanto, esses instrumentos de pressão se enfraqueceriam consideravelmente. Não foi à toa que as classes empresariais saíram em peso, uníssonas, contra os artigos desta lei referentes às restrições de aumentos de preços, à criminalização de certos tipos de falências empresariais, ao impedimento de acumular estoques com finalidades especulativas e, o mais importante, à possibilidade de as empresas serem fiscalizadas diretamente por agentes do Estado, com o intuito de verificar a ocorrência dessas irregularidades. É óbvio que não é possível delimitar, objetivamente, até que ponto a pressão dos empresários foi determinante para a não aprovação desse projeto. Todavia, não se pode negligenciar o esforço feito pelas entidades patronais a fim de arregimentar parlamentares contrários a tal lei. Além dos inúmeros pareceres enviados aos congressistas, ressalta-se a participação de representantes da indústria e do comércio na maioria das sessões das Comissões responsáveis pela análise do anteprojeto do governo, tais como a de Constituição e Justiça e a de Economia. Lembra-se, também, que muitos desses políticos dependiam, em maior ou menor medida, de auxílios financeiros provenientes das entidades patronais para cobrirem os custos de campanha das eleições legislativas de outubro de 1962. É de se ressaltar, nesse sentido, que a aprovação de um substitutivo da lei antitruste absolutamente identificado com os interesses empresariais tenha-se dado um mês antes dessas eleições.

Pode-se afirmar, portanto, que as classes empresariais apresentaram um papel determinante – apesar de não ter sido o único – na modificação da política econômica janista. De um plano ortodoxo de estabilização, o governo Quadros foi concedendo aberturas no sentido de um maior expansionismo creditício e de uma política de importações menos rígida (vide o término da necessidade de realização dos empréstimos compulsórios para a compra de máquinas e equipamentos regulamentado pela Instrução nº 208). Por outro lado, diferentemente do que se planejara, o Estado não conseguiu aprovar mecanismos eficientes a fim de estipular certos limites para os preços, lucros e estoques empresariais, tal como o projeto da lei antitruste previa. Por fim, é possível dizer que as entidades patronais contribuíram decisivamente para o relativo malogro da política de contenção dos desequilíbrios econômicos externo e interno almejada pela administração Quadros. Esse insucesso, por sua vez, teria significativas conseqüências para a evolução histórica brasileira subsequente. As posteriores tentativas de estabilização monetária realizadas durante o governo Goulart, tais como as do Gabinete Tancredo Neves, a do Plano Trienal e a do Ministro Carvalho Pinto, já nasceriam sob a égide de uma certa desconfiança por parte dos agentes econômicos. Se Jânio Quadros, com toda a legitimidade obtida com uma inédita votação presidencial e ainda com o apoio do governo norte-americano, não conseguiu seguir à risca as diretrizes ortodoxas estipuladas pela sua equipe econômica, por que Goulart conseguiria? Essa desconfiança apareceu com certa freqüência nas reuniões das entidades empresariais durante o interregno janguista e, ao que parece, contribuiu para as sérias dificuldades que se apresentaram para a aplicação das políticas de estabilização tentadas por esse governo.

Notas

¹ Entre os trabalhos que analisaram a política econômica janista dentro dessa perspectiva, destacam-se o de BANDEIRA (1970), o de MESQUITA (1992) o de MONTEIRO (1999) e o de SKIDMORE (2000). A obra de LEOPOLDI (2000), diferentemente, demonstrou preocupação significativa com o papel das entidades empresariais no processo de aplicação da política econômica durante a Quarta República (1946-

64), mas concedeu uma importância muito reduzida, em sua análise, ao período do Governo Jânio Quadros.

² Ver, em especial, o discurso feito por Jânio Quadros na “Hora do Brasil” no dia de sua posse como Presidente da República (31.01.1961), e a fala do Ministro da Fazenda, Clemente Mariani, junto ao Parlamento, realizada em abril de 1961. Tais pronunciamentos podem ser encontrados no jornal “O Estado de São Paulo” (OESP, 01.02 e 20.04.1961).

³ As informações citadas nessa seção referentes à política econômica janista foram extraídas de ABREU (1990), BAER (2002), MESQUITA (1992) e MONTEIRO (1999).

⁴ Desde 1953, com a publicação da Instrução nº 70 da SUMOC, estruturou-se um sistema de leilões de câmbio no Brasil. Segregaram-se as divisas de importação em cinco categorias diferentes. Nestas, a Carteira de Comércio Exterior (CACEX-BB) distribuía os cambiais disponíveis de acordo com o critério de essencialidade dos bens a serem importados. Produtos considerados prioritários para o mercado doméstico eram colocados na primeira categoria, recebendo, assim, uma maior proporção das divisas existentes. Já, por sua vez, bens considerados supérfluos ou de luxo ingressavam na última categoria, ficando com quantidades bastante restritas de divisas em seus leilões. Além desses cinco grupos, havia ainda o câmbio de custo, formado pelos produtos cuja importação era subsidiada pelo governo (trigo, petróleo, papel de imprensa). No que se referia às exportações, existiam quatro categorias distintas. Os produtos de maior peso na pauta exportadora brasileira, e que recebiam auxílios do governo em termos da compra de estoques, tais como o café, enquadravam-se na categoria de câmbio que possuía taxa mais valorizada. Diferentemente, aqueles bens cujas exportações o governo tinha interesse em estimular pertenciam à categoria de câmbio com a taxa mais desvalorizada. Esse sistema passou por várias modificações ao longo da década de 1950. A mais importante ocorreu com a reforma cambial de 1957. Nesta, simplificaram-se as taxas cambiais existentes. A partir de então, ao invés de seis taxas distintas para importações (cinco categorias mais o câmbio de custo), foram criadas apenas três (câmbio de custo, categoria geral e categoria especial). Mantiveram-se, porém, os leilões cambiais. Para maiores informações sobre a evolução do sistema cambial brasileiro durante esse período, ver BAER (2002, p. 72-8).

⁵ Vale ressaltar, porém, que os bens antes adquiridos pelo câmbio de custo (trigo, petróleo, papel de imprensa) teriam suas divisas vendidas apenas sob contratos trimestrais da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil. Assim, o impacto dessa depreciação cambial nos índices de preços domésticos só se faria sentir com uma defasagem de três meses. Para maiores informações sobre esse sistema de contratos, ver MESQUITA (1992, p. 72-3).

⁶ O aumento da receita tributária aqui mencionado se refere, principalmente, aos impostos que tiveram suas receitas brutas acrescidas em razão da Instrução nº 204 da SUMOC, tal como, por exemplo, o imposto sobre combustíveis e as tarifas *ad valorem* incidentes sobre bens importados.

⁷ O país obteve U\$S 656 milhões em créditos novos e U\$S 859 milhões para reescalonamento da dívida externa anterior. MONTEIRO (1999, p. 62).

⁸ Ver, por exemplo, nota do Ministro da Fazenda, Clemente Mariani, divulgada em junho de 1961. OESP (07.06.1961).

⁹ OESP (16.03.1961).

¹⁰ SRB. Reunião de Diretoria (20.03.1961).

¹¹ FIESP. Reunião de Diretoria (16.03.1961).

¹² Idem.

¹³ Apesar de crítica à desvalorização do câmbio de custo em um primeiro momento, a Confederação Nacional do Comércio (CNC) juntou-se depois à comitiva de representantes das classes empresariais que foi à Brasília para congratular o Presidente pela realização da reforma cambial. Entre as demais entidades que fizeram parte dessa comitiva, encontravam-se membros da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação Rural Brasileira (CRB). OESP (22.03.1961) e UH (15.03.1961).

¹⁴ Para declarações dos presidentes dessas entidades nesse sentido, ver OESP (30.03.1961).

¹⁵ O posicionamento das entidades agrícolas, tais como a SRB, com relação à política econômica janista se manteve, porém, elogiosa. Entende-se essa atitude na medida em que a crescente unificação das taxas cambiais representava uma demanda de longa data dos exportadores. Para exemplo disso, ver telegrama do Presidente da SRB, Renato Costa Lima, elogiando a Instrução nº 205 e o “fim do confisco cambial”. OESP (25.05.1961).

¹⁶ OESP (30.03.1961).

¹⁷ Ver, por exemplo, os telegramas enviados por representantes do comércio e da indústria às autoridades econômicas e ao Presidente Jânio Quadros em abril de 1961. OESP (05.04.1961).

¹⁸ OESP (03.06.1961)

-
- ¹⁹ OESP (24.05.1961). Parece razoável imaginar que a Instrução 206 fora discutida previamente entre as autoridades monetárias antes de o Presidente do Banco do Brasil ter comparecido nesse debate promovido pela FIESP e pela AC-Sp. Além do que, as demandas pela maior liberalização do crédito já estavam sendo realizadas pela FIESP desde abril de 1961. Ver, para tanto, memorial enviado pela Federação ao Presidente Jânio em 06.04.1961. OESP (07.04.1961). Para demandas dos comerciantes relativas ao mesmo problema, ver OESP (05.04.1961).
- ²⁰ OESP (09.06.1961).
- ²¹ FIESP. Reunião de Diretoria (14.06.1961).
- ²² OESP (16.06.1961). Para comentários semelhantes sobre a falta de crédito para as atividades mercantis, ver declaração do Presidente da AC-Sp, Camilo Ansarah, referente ao problema, bem como as deliberações tomadas pela diretoria da Federação do Comércio do Estado de São Paulo em reunião realizada no final de junho de 1961. OESP (29.06 e 05.07.1961).
- ²³ FIESP. Reunião de Diretoria (22.06.1961)
- ²⁴ OESP (29.06.1961).
- ²⁵ OESP (27.06.1961)
- ²⁶ OESP (11.07.1961).
- ²⁷ OESP (05.07.1961).
- ²⁸ OESP (04.07.1961).
- ²⁹ Esse projeto estabelecia reajustes salariais aos trabalhadores de seis em seis meses, desde que a inflação atingisse, no semestre anterior ao do reajuste, um patamar superior ao de 5%. O índice utilizado para a medição do aumento dos preços seria o do Conselho Nacional de Economia (CNE). Além desses reajustes automáticos, manter-se-iam também os dissídios coletivos. Para maiores informações, ver a íntegra do projeto, OESP (29.04.1961). Vale assinalar que a concepção de que medidas de expansão creditícia se configurariam como “desinflacionárias” foi exposta pelo chefe do Departamento Econômico da FIESP em reunião da diretoria desta entidade. Ver OESP (20.06.1961).
- ³⁰ OESP (06.05.1961).
- ³¹ OESP (22.06.1961).
- ³² Jânio afirmou, por exemplo, que a desvalorização em 100% do câmbio de custo geraria acréscimos de, no máximo, 2% nos preços dos bens de primeira necessidade, e de 3 a 4% nos preços dos bens produzidos a partir do trigo. Para o discurso na íntegra do Presidente da República quando do anúncio da Instrução nº 204, ver OESP (14.03.1961).
- ³³ Para discursos de autoridades monetárias nesse sentido, ver, por exemplo, as declarações do Ministro da Fazenda, Clemente Mariani, sobre a Instrução nº 204. OESP (14.03, 26.03 e 20.04.1961).
- ³⁴ Ver o discurso feito por Jânio no famoso comício de Recife, em setembro de 1960. Para a íntegra desse discurso, ver ESP (04.09.60 e 05.09.60). Para análise da plataforma do governo janista, ver ARNT (2004, p. 133), CARDOSO (1978, p. 287-318), VICTOR (1965, p. 37-65).
- ³⁵ Para a íntegra do anteprojeto do governo Jânio referente à lei antitruste, ver OESP (06.04.1961).
- ³⁶ FIESP. Reunião de Diretoria (13.04.1961); OESP (26.05.1961).
- ³⁷ Para os pareceres da FAC, da AC-Sp, do CNC e da FIESP sobre o anteprojeto da lei antitruste, ver, respectivamente, OESP (26.04, 03.05, 03.05 e 09.05.1961) e UH (13.06.1961).
- ³⁸ OESP (09.05.1961).
- ³⁹ OESP (26.04.1961)
- ⁴⁰ OESP (03.05.1961).
- ⁴¹ OESP (09.05.1961)
- ⁴² O melhor desenvolvimento dessa linha argumentativa é encontrado no parecer da AC-Sp sobre o tema. OESP (03.05.1961).
- ⁴³ FIESP. Reunião de Diretoria (21.04.1961).
- ⁴⁴ Parecer da AC-Sp sobre o anteprojeto da lei antitruste. OESP (03.05.1961).
- ⁴⁵ Parecer da Assessoria Jurídica da FIESP sobre o anteprojeto da lei antitruste. OESP (09.05.1961).
- ⁴⁶ Ver, para esse posicionamento, o parecer da FAC sobre as penalidades instituídas pelo anteprojeto da lei antitruste. OESP (03.05.1961).
- ⁴⁷ OESP (03.05.1961).
- ⁴⁸ Ver OESP (16.03.1961).
- ⁴⁹ Esses argumentos foram extraídos das declarações do deputado do PSD, Oliveira Brito. OESP (06.04.1961).
- ⁵⁰ OESP (28.06.1961) e UH (29.06.1961).
- ⁵¹ OESP (07.07.1961) e UH (09.07.1961).
- ⁵² Para o texto na íntegra da lei antitruste, ver OESP (13.11.1962).

Fontes e Bibliografia

Jornais:

O Estado de São Paulo (SP)

A Última Hora (RJ)

Arquivos de Entidades Patronais:

Biblioteca Roberto Simonsen / FIESP (IFCH-UNICAMP)

Sociedade Rural Brasileira (SRB)

Referências Bibliográficas

ABREU, M. P. (org.) (1990). *A Ordem do Progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus.

ARNT, R. (2004). *Jânio Quadros. O Prometeu da Vila Maria*. Rio de Janeiro: Ediouro.

BAER, W. (2002). *A Economia Brasileira*. 2º Edição. São Paulo: Nobel.

BANDEIRA, M. (1970). *A Renúncia de Jânio Quadros e a crise pré-64*. São Paulo: Brasiliense.

CARDOSO, M. L. (1978). *A Ideologia do Desenvolvimento: JK-JO*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LEACOCK, R.. (1990). *Requiem for Revolution. The United States and Brazil, 1961-1969*. Kent / London: The Kent State University Press.

LEOPOLDI, M. A. P. (2000). *Política de Interesses na Industrialização Brasileira. As associações industriais, a política econômica e o Estado*. São Paulo: Paz e Terra.

MESQUITA, M. M. C. (1992). *1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart*. Rio de Janeiro: dissertação de Mestrado, PUC / RJ.

MONTEIRO, S. M. M (1999). *Política Econômica e Credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart*. Porto Alegre: tese de Doutorado, UFRS.

SCHMITTER, Philippe C (1971). *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Standford: Standford University Press.

SKIDMORE, T. (2000). *Brasil: de Getúlio a Castelo (1930-1964)*. 12º Edição. São Paulo: Paz e Terra.

SOLA, L. (1998). *Idéias Econômicas, Decisões Políticas*. São Paulo: Edusp.

VICTOR, M. (1965). *Cinco Anos que Abalaram o Brasil. De Jânio Quadros ao Marechal Castelo Branco*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.