

TEXTO PARA DISCUSSÃO

No. 585

A economia brasileira 1930-1964

Marcelo de Paiva Abreu



A economia brasileira 1930-1964¹

Marcelo de Paiva Abreu²

Este capítulo abarca um longo período entre marcado por três golpes de estado. O primeiro golpe, em 1930, determinou o fim da República Velha e o início de um período de quinze anos de preeminência política de Getúlio Vargas, primeiro como chefe do Governo Provisório, depois como presidente eleito indiretamente de acordo com as regras da Constituição de 1934 e, finalmente, a partir de novembro de 1937, como ditador, à frente do Estado Novo. Em 1945, em outro golpe, Vargas foi deposto, tendo início a “Terceira República”. O terceiro golpe, em 1964, marcou o início da ditadura militar que sobreviveria até meados da década de 1980.

O capítulo está dividido em duas partes. A primeira, que se estende até 1942, é marcada pelas dificuldades acarretadas pelo grande choque da depressão mundial, pela retomada após 1933, revertida com a crise norte-americana de 1937, e pelas dificuldades associadas ao início da Segunda Guerra Mundial. Na esteira da crise aumentou consideravelmente o peso do Estado na economia: continuou a intervenção na política cafeeira – embora transferida do controle paulista para o controle do governo federal – e multiplicaram-se as iniciativas estatais no domínio da economia, inicialmente com ênfase no terreno normativo. Só a partir do final dos anos 1930 começa a ganhar corpo o Estado produtor de bens e serviços, em muitos casos através de sociedades de economia mista das quais o governo federal era acionista majoritário. A crise externa acarretou forte desvalorização cambial que conjugada à modesta redução do nível de atividade, e ao controle de importações em muitos momentos na década de 1930, gerou forte reorientação da demanda em benefício de produtores domésticos em concorrência com importações. A partir de 1930, ganhou raízes mais profundas, um modelo que já se podia vislumbrar em versão mais branda na República Velha, calcado em intervenção estatal e alta proteção.

¹ Versão preliminar de capítulo a ser incluído *América Latina en la Historia Contemporánea*. Volume V *Mirando hacia dentro, 1930-1960*, patrocinado pela Fundación Mapfre.

² Professor Titular, Departamento de Economia, PUC-Rio, e pesquisador I-A do CNPq-Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Optar pelo término desta parte no final de 1942, em discrepância com a cronologia política habitual, que escolheria 1945, é menos exótico do que poderia parecer à primeira vista. A partir de 1942, a economia brasileira se expande continuamente até 1962 a uma taxa anual da ordem de 7% , o melhor desempenho da economia até então.

A segunda parte do capítulo tem início em 1943, com o início do boom de crescimento que caracterizou o período final da Segunda Guerra Mundial acompanhado de pressões inflacionárias que se tornariam crônicas até o golpe militar e além. Na raiz do problema inflacionário, ao final da guerra, estavam as restrições às importações combinadas ao bom desempenho das exportações e à deterioração das contas públicas com o aumento de despesas dos ministérios militares. A fragilidade das contas públicas permaneceria por todo o período 1943-1964 em um quadro em que o governo só podia endividar-se através de empréstimos compulsórios, pois estava impedido de oferecer rentabilidade de papéis públicos superior aos 12% anuais fixados pela legislação sobre a usura. Outra restrição econômica importante foi o medíocre desempenho das exportações brasileiras, especialmente depois que começaram a cair os altos preços do café alcançados no início da década de 1950. O pico das exportações alcançado em 1951 – US\$ 1771 milhões – só seria alcançado de novo em 1968. Embora o problema tenha sido parcialmente contornado, na segunda metade da década de 1950, pela atração de investimento direto estrangeiro, esta política não pode ser sustentada no início da década seguinte em vista da deterioração do quadro macroeconômico.

No último ano do regime democrático sob a vigência plena da Constituição de 1946, em 1963, a economia enfrentou forte crise, com estagnação do nível de atividade e acelerada deterioração das contas públicas e da inflação. Foi a primeira queda significativa da renda per capita – da ordem de 2,4% – desde o início da década de 1940.

I. 1930-1942

1. 1930-1931

Em 1926, o Brasil voltou a adotar o padrão ouro, rebatizado de gold exchange standard, sendo criada uma Caixa de Estabilização que emitia notas integralmente lastradas em divisas ou ouro e conviviam com as notas inconvertíveis, a exemplo do que havia ocorrido entre 1907 e 1914 durante existência da Caixa de Conversão. A “valorização” do café era operada por instituições estaduais paulistas: Instituto de Defesa do Café, Banco do Estado de São Paulo. A partir de meados de 1928, o Brasil começou a sofrer significativo choque externo. A política monetária restritiva dos EUA, justificada pela tentativa de controlar a bolha que se formava em Wall Street, acarretou a interrupção dos significativos fluxos de capital iniciados em 1926. As dificuldades de obtenção de recursos para a sustentação dos preços de café, somadas à queda do nível de atividade na economia mundial, levaram à queda espetacular dos preços de café a partir do final de 1929: em 1932 estavam em nível da ordem de um terço do patamar de 1929. A queda das exportações foi brutal pois, em 1929, as exportações de café respondiam por mais de 70% das exportações totais brasileiras. Para a análise das políticas econômicas adotadas no período 1930-1945, ver Abreu (1999).

A resposta do governo Washington Luis à crise foi “esperar para ver”: manteve em operação a Caixa de Conversão – ou seja, a conversibilidade do mil-réis a taxa cambial fixa – e as importações livres, continuou a pagar o serviço da dívida externa, não interferiu no colapso da valorização do café administrada pelo estado de São Paulo. Em agosto de 1930, as reservas da Caixa de Estabilização haviam desaparecido e o governo começou a adotar expedientes protelatórios, tentando evitar a mudança explícita para um regime cambial baseado em intervenção estatal, mas a desvalorização cambial foi expressiva.

Depois da vitória da revolução, durante o primeiro ano do Governo Provisório, na gestão José Maria Whitaker no ministério da Fazenda, continuou a ênfase no esperar para ver, política que persistiu até a decisão britânica de abandonar o padrão-ouro, em setembro de 1931. Durante a gestão Whitaker continuou a ser pago o serviço da dívida externa, foram

decretadas diversas moratórias afetando compromissos comerciais internos e externos, continuou a não haver decisão explícita quanto ao regime cambial que vigoraria em substituição ao padrão-ouro. O governo promoveu diversas operações de escambo comercial, tanto com a Alemanha, quanto com os EUA. Um último grande empréstimo externo, em 1930, o Brazilian Coffee Realization Loan, havia sido lançado pelo governo da São Paulo e permitiu a consolidação de empréstimos de curto prazo relacionados à valorização paulista. A principal decisão quanto à política cafeeira foi a de comprar o estoque existente de café sem interferência com a nova safra que sofreria duramente com a queda de preços.

Durante a gestão Whitaker, o Brasil foi visitado por missão financeira chefiada por Sir Otto Niemeyer, alto funcionário do Banco da Inglaterra. A visita havia sido aventada por Júlio Prestes com os banqueiros N.M. Rothschild & Sons em sua viagem como presidente eleito, após maio de 1930. O principal interesse brasileiro na visita de Niemeyer era a obtenção de um empréstimo externo que aliviasse a aguda escassez de divisas enfrentada em 1930-31. Niemeyer recomendou, em julho de 1931, que fosse criado um banco central independente e que o Brasil voltasse ao padrão-ouro. Para que isto fosse possível, recomendava o lançamento de um empréstimo de £16 milhões em Londres. As propostas eram irrealistas. Menos de dois meses após a publicação de seu relatório, a Grã-Bretanha abandonou o padrão-ouro.

2. 1931-1933

Logo em seguida, em novembro de 1931, Whitaker foi substituído por Oswaldo Aranha no ministério da Fazenda e a política econômica sofreu importante guinada, fruto do reconhecimento de que não haveria solução via aumento do endividamento externo. Foi formalizado um regime de taxa cambial única, sobrevalorizada, combinada com o controle de importações operado pelo Banco do Brasil, que tinha a função de racionar divisas com base em critérios de essencialidade. A racionalização para que se evitasse desvalorização ainda maior do que a ocorrida – de 55% (taxa mil-réis/libra) entre 1929 e 1931 – envolvia temores fiscais, em vista do impacto da desvalorização sobre os gastos

do governo indexados ao câmbio. E, também, a percepção de que maior desvalorização envolveria incentivo adicional a desova de estoques de café e agravamento da queda dos preços mundiais de café, dada a posição dominante do Brasil no mercado. Ver Gudin (1933)

O serviço da dívida externa federal foi objeto de um *funding loan* a vigorar no período 1931-1934, com diversas características similares às de seus predecessores de 1898 e 1914. Durante três anos haveria refinanciamento automático de juros da maioria dos empréstimos através da emissão de novos títulos – valor total de £ 18,3 milhões – e as amortizações seriam suspensas. Apenas o serviço dos três fundings seria mantido de acordo com as condições contratuais. O serviço da dívida externa (incluindo as dívidas estaduais e municipais que não cobertas pelo funding) foi reduzido de £24 milhões anuais para £ 12 milhões.

A política cafeeira a partir do final de 1931 envolveu a transferência de responsabilidade das instituições paulistas para um órgão federal que mudaria de nome várias vezes até consolidar-se como Departamento Nacional do Café. Feito o diagnóstico de excesso de produção e de descompasso estrutural entre demanda mundial e produção brasileira de café, o governo passou a adquirir as sucessivas safras, destinando 30% à estocagem, 30% às exportações e 40% à chamada “quota de sacrifício” correspondente ao café a ser imediatamente destruído. Entre 1932 e 1943, foram destruídas mais de 75 milhões de sacas de café, quase o triplo do consumo mundial em um ano representativo. Para viabilizar as compras de café o governo utilizava a taxaço sobre as exportações de café e também transferia recursos orçamentários.

A ocorrência de déficits do governo federal é que deu origem à interpretação de Furtado (1959) de que o governo provisório teria adotado políticas macroeconômicas inconscientemente keynesianas. Houve intensa controvérsia na literatura sobre o alegado keynesianismo do Governo Provisório, com Peláez (1971) insistindo na interpretação de que a política macroeconômica teria sido, bem ao contrário, ortodoxa, pois os gastos com a política cafeeira haviam sido integralmente financiados pela taxaço sobre o café e que,

a menos de circunstâncias excepcionais, o governo federal havia equilibrado o seu orçamento. Insistiu que Vargas havia repetidamente externado apoio ao equilíbrio orçamentário. A recuperação seria totalmente explicada pela recuperação da economia mundial. Silber (1977) e Fishlow (1972) mostraram que houve significativas transferências de recursos ao setor cafeeiro e que déficits públicos federais bem significativos em alguns anos decorreram de excesso de despesas efetivas sobre despesas orçadas e não de erros quanto a estimativas de receita. Ficou claro também que o que Getúlio dizia não fazia: o discurso podia ser às vezes ortodoxo, mas a prática era heterodoxa. A política de controle de importações, somada à forte desvalorização cambial, foi importante para explicar o aumento do saldo da balança comercial e assegurou a reorientação da demanda para produtos domésticos que teve papel significativo na retomada do nível de atividade após 1932.

Se isto, de fato, configurava keynesianismo precoce, as láureas não cabem exclusivamente ao Governo Provisório, mas também a muitos outros governos marcados pela geração sistemática de déficits públicos importantes. Como, por exemplo, o de Epitácio Pessoa, em 1919-1922, que gerou déficits maciços, só que em vez de queimar café fez numerosos açudes no Nordeste, sem cuidar de regular a distribuição da água represada.

Em 1933, o governo federal, algo tardiamente, e certamente com o intuito de apaziguar São Paulo após a derrota da Revolução Constitucionalista, procedeu ao resgate parcial das dívidas dos cafeicultores endividados, por meio do programa de Reajustamento Econômico, que possibilitou a redução de 50% das dívidas de cafeicultores e compensou os bancos com a entrega de títulos públicos.

3. 1933-1937

A posse de Roosevelt na presidência dos EUA, em março de 1933, e as medidas econômicas que adotou, principalmente a quebra da paridade dólar-ouro e a instituição do seguro de depósitos bancários, e, em menor medida, a política fiscal, permitiram a

recuperação da economia mundial e a flexibilização das políticas intervencionistas adotadas pelo Brasil no auge da crise.

A política cambial brasileira gradualmente abandonou o controle cambial estrito e começou a tratar de forma diferenciada as exportações de produtos tradicionais como o café e de produtos não-tradicionais. Depois de vários regimes envolvendo diversas modalidades de taxas múltiplas foi adotado, a partir de 1935, um sistema que operava com base em duas taxas – oficial e “livre” – sendo a taxa “livre” mais desvalorizada do que a oficial. Os importadores pagavam a taxa “livre”. Os exportadores de café recebiam uma combinação linear de 35% da taxa “oficial e 65% da taxa “livre”. Os exportadores de produtos não-tradicionais vendiam suas cambiais a taxas médias que correspondiam a uma ponderação menor da taxa oficial sendo, portanto, melhor remunerados do que os exportadores de produtos tradicionais. No caso extremo, os exportadores de produtos não-tradicionais podiam, à discrição do Banco do Brasil, agente do governo, ter suas receitas cambiais convertidas integralmente à taxa “livre”. A idéia era extrair câmbio barato para pagamento das contas do governo, evitar pressões baixistas no mercado cafeeiro advindas de desvalorização cambial, ao mesmo tempo estimulando as exportações não-tradicionais.

Em diversas ocasiões, nos anos 1930, acumularam-se atrasados comerciais, isto é, o valor das importações autorizadas pelo licenciamento do Banco do Brasil excedeu a disponibilidade de divisas geradas por exportações e outras fontes menos importantes e a liquidação dos pagamentos devidos fera impossível, dada a falta de cambiais à disposição do Banco do Brasil, a despeito do pagamento feito pelos importadores em moeda nacional. Na prática, isto correspondia a uma forma importante e recorrente de financiamento do déficit de balanço de pagamentos. Periodicamente, as autoridades brasileiras conduziram negociações com os países credores para permitir o pagamento de tais débitos, em geral contraindo empréstimos bancários de médio prazo.

Com a aproximação do término da vigência do terceiro *funding loan*, que ocorreria em 1934, colocou-se a decisão sobre o que fazer quanto à dívida externa. Havia insatisfação

dos credores, que prefeririam receber mais cash e menos papel novo com liquidez duvidosa, e do devedor, que via o montante da dívida crescer rapidamente. Seguindo conselhos de Sir Otto Niemeyer, que regressava de uma viagem à Argentina, onde havia feito recomendações para a criação de um banco central, o ministro Aranha propôs, em 1933, a classificação da dívida externa federal, estadual e municipal, em oito categorias, de acordo com a qualidade de suas garantias. Os empréstimos melhor classificados receberiam serviço integral; os classificados em seguida receberiam parte da amortização e dos juros contratuais; os menos bem classificados, nada de amortizações e pouco de juros. Aos pagamentos parciais de juros correspondia quitação plena dos pagamentos devidos. Os pagamentos anuais previstos pelo esquema “Aranha”, que teria vigência de quatro anos, eram da ordem de £8 milhões, cerca de um terço dos pagamentos que seriam requeridos pelo serviço integral da dívida externa (supondo cotações ao par).

Em 1934, o Congresso dos EUA aprovou o Reciprocal Trade Agreements Act que abriu caminho para que o governo dos EUA pressionasse os parceiros comerciais com os quais tinha déficit comercial para que negociassem tratados comerciais que envolvessem redução recíproca de tarifas de importação. O Brasil negociou um tratado comercial em 1935 que implicou em redução seletiva de tarifas. As tarifas brasileiras, entretanto, haviam sido aumentadas antes do início das negociações com os EUA, de modo que não houve liberalização expressiva no Brasil. Apesar disso, houve grande dificuldade no Congresso para que o tratado fosse ratificado, em 1936, em meio a cerrada oposição dos interesses industriais paulistas que consideraram excessiva a abertura do mercado brasileiro

A década de 1930 foi caracterizada por contrastes marcantes entre as políticas econômicas externas adotadas pelos principais parceiros econômicos do Brasil: EUA, Reino Unido e Alemanha. Nos EUA, uma das respostas ao declínio do nível de atividade foi a aprovação da tarifa Smoot-Hawley, em 1930, que elevou a proteção medida pela tarifa ad valorem equivalente de 34,6% para 42,5%. Somada à retaliação dos parceiros levou à contração do valor do comércio mundial de US \$3 bilhões para US\$ 1 bilhão entre janeiro de 1919 e março de 1933. Após considerar brevemente a adoção de políticas

de cunho bilateral, o governo Roosevelt fez aprovar o Reciprocal Trade Agreements Act de 1934, que abria a possibilidade de redução tarifária de até 50% através de negociações dos EUA com os seus parceiros, visando a redução recíproca de tarifas. Além disto, os EUA comprometeram-se com o multilateralismo como pilar da sua política econômica externa e, conseqüentemente, ficaram impedidos de usar o seu poder barganha em países em que tivessem déficit comercial estrutural. John Williams, enviado pelo Federal Reserve de Nova York à América Latina, em 1933-34, para avaliar se os controles cambiais que proliferavam em todas as economias estavam prejudicando as exportações norte-americanas, fez recomendações para que os EUA se abstinéssem de utilizar pressões bilaterais para tentar minorar os danos às suas exportações, que por serem em muitos casos de bens supérfluos, eram duramente atingidas por tais controles. A defesa norte-americana do multilateralismo pós-1934 protegeu o Brasil de pressões bilaterais por parte de Washington, baseadas no déficit comercial estrutural dos EUA com o Brasil.

A política comercial britânica abandonou claramente a adesão ao *laissez faire* que datava de meados do século XIX. Aos aumentos tarifários depois de 1914 somou-se a decisão, na conferência de Ottawa em 1932, de retomar as preferências imperiais, em benefício das economias integrantes do Império. Embora o Brasil não fosse supridor importante do Reino Unido, outras economias latino-americanas que dependiam do mercado britânico, como a Argentina, fizeram concessões significativas para minimizar as conseqüências negativas de Ottawa. O contraste com a posição brasileira em relação aos EUA é marcante. A Argentina claramente perdeu graus de liberdade na condução de sua política econômica nos anos 1930, em decorrência do poder de barganha britânico, enquanto o Brasil, em grande medida, manteve margem de manobra a despeito de, em tese, existir grande poder de barganha dos EUA.

A Alemanha teve pouca importância como parceiro financeiro do Brasil no período de entre guerras, dada a sua condição de importadora de capitais nos anos 1920, na esteira das cláusulas referentes a reparações do Tratado de Versalhes. No terreno comercial, entretanto, o comércio teuto-brasileiro expandiu-se significativamente na década de 1930, especialmente após a adoção do Novo Plano de Hjalmar Schacht, em 1934, baseado na

bilateralização do comércio alemão com a maioria das economias na América do Sul e no Sul da Europa. O comércio bilateral, baseado em acordos de compensação – no caso brasileiro entre o Banco do Brasil e o Reichsbank – era conduzido tendo como meta o equilíbrio entre o valor das exportações brasileiras para a Alemanha e o valor das importações brasileiras do Alemanha. A receita gerada pelas exportações brasileiras era depositada no Reichsbank e todos os gastos brasileiros com importações eram liquidados com os fundos existentes nesta conta. A valor discricionariamente fixado da taxa cambial mil réis-marcos e a disponibilidade de marcos depositados em Berlim contrastados à freqüente acumulação de atrasados comerciais com os parceiros comerciais com aos quais o Brasil comerciava com base em moedas conversíveis, tornava as importações alemãs especialmente atraentes.

Entre 1933 e 1939, a participação alemã nas exportações totais brasileiras aumentou de 8,1% para 19,1% enquanto as dos EUA caíram de 46,7% para 34,3% e as britânicas mantinham-se grosso modo em torno de 8%. As importações provenientes da Alemanha, levando-se em conta as distorções relativas aos marcos de compensação, aumentaram a sua participação de 12% para 20%, enquanto as importações norte-americanas mantinham-se em torno de 21-24 % do total e as britânicas caíam de 19,4% para 10,9%. Enquanto as importações alemãs de bens de consumo durável substituíam as importações tradicionalmente oriundas dos EUA, os insumos industriais e os bens de capital norte-americanos substituíam produtos tradicionalmente importados do Reino Unido.

As exportações para a Alemanha que mais aumentaram a sua participação no total – algodão, lã, couros e peles – beneficiavam interesses regionais importantes tanto no Nordeste quanto no Sul do país e granjeavam apoio para a manutenção do comércio de compensação. Não tem fundamento, entretanto, a interpretação de que a expansão do comércio de compensação dependeu crucialmente do apoio dos militares, interessados em importantes compras de equipamento na Alemanha: o grande contrato para modernização da artilharia do Exército, com a Krupp, só foi assinado em 1938.

O impacto da grande depressão provocou significativa alteração na composição do produto, com o aumento da participação da indústria e redução correspondente da agricultura. Estima-se que em 1928 a participação da indústria no produto fosse de cerca de 16% e em 1947, primeiro ano para o qual existem estatísticas oficiais, de 25,2%. A participação da agricultura reduziu-se de 30% para 20,7%. A estrutura do produto industrial não mudou espetacularmente entre 1919 e 1939 (não há registro para 1929, pois o censo foi uma das vítimas da revolução). A produção de bens salário, que correspondia em 1919 a cerca de 80% do total do valor adicionado industrial, caiu para cerca de 70% ao final de 1930. Embora a importância da produção de bens duráveis de consumo e de bens de capital tenha aumentado de forma significativa na década de 1930, ainda representava proporção pouco expressiva do valor adicionado industrial em 1939 (cerca de 7,4%, conjuntamente). A mudança de preços relativos de importações/preços domésticos, resultante do choque externo no início da década de 1930, torna enganosa a simples comparação de índices de penetração das importações calculados com base em valores nominais. A preços de 1939 a penetração das importações reduziu-se de 45% para 20% da oferta global (importações mais produção doméstica).

4. 1938-1942

1937 foi caracterizado por deterioração do saldo da balança comercial, resultado expressivo crescimento das importações – mais de 42% em relação a 1936 – enquanto as exportações cresciam em torno de 8%. A crise nos EUA, que resultou em queda do PIB de 4,3% em 1938, gerou uma queda de 15% do valor das exportações e interrompeu a recuperação espetacular que vinha ocorrendo desde 1932 e, em especial o boom de 1936, quando a economia cresceu mais de 12%. Em 1937 e 1938 o crescimento do PIB caiu para a casa dos 4% e a partir de 1939 começou um período difícil até 1942, com a economia crescendo em média 0,9% ao ano.

Embora o auto-golpe de novembro de 1937 tivesse raízes claramente políticas, Vargas fez questão de marcar claramente a inflexão do ponto de vista da política econômica. Na esteira do golpe foi interrompido o esquema Aranha e suspenso sine die o pagamento do

serviço da dívida externa. Vargas defendeu explicitamente o default, alegando que preferia proceder ao reequipamento da economia e realizar compras militares. Paralelamente, foi reintroduzido um regime cambial similar ao de 1931-1933, com monopólio cambial, taxa unificada e controle das importações administrado pelo Banco do Brasil. Houve, também, alguma flexibilização da política cafeeira, mas os resultados são de difícil avaliação face à conturbada situação política européia.

Em março de 1939, Oswaldo Aranha visitou os EUA, nominalmente para negociar o descongelamento de atrasados comerciais em dólares que se haviam novamente acumulado desde o final de 1937. De fato, concordou em considerar a retomada de negociações relativas à dívida externa – foi realizado um pagamento simbólico como sinal da boa vontade brasileira – e novamente reformado o regime cambial, que perduraria até 1945. Foi criado um leque de 3 taxas cambiais: a taxa oficial, mais apreciada; a taxa “livre”, intermediária, e a taxa “livre especial”, mais depreciada. Todas as exportações seriam pagas com base em combinação das taxas oficial e livre em uma ponderação 30%-70%. As importações seriam pagas à taxa livre. As entradas e saídas financeiras seriam realizadas com base na taxa livre especial. As respectivas taxas cambiais eram de 16\$630/US\$, 19\$800/US\$ e 20\$770/US\$ (médias de 1940, venda).

A eclosão da guerra impactou fortemente a economia brasileira, com a perda de diversos mercados e a mudança da estrutura das exportações com o deslocamento de produtos não essenciais. Tornou-se difícil importar, não apenas por conta do bloqueio econômico britânico, da guerra submarina alemã e da escassez de divisas, mas porque o esforço de guerra em diversos países afetou as possibilidades de manter o suprimento dos países na periferia da economia mundial. Levou bastante tempo para que a estrutura das exportações brasileiras se adequasse às demandas de guerra.

Já em 1939, a crescente crise internacional havia levado à redução do comércio com a Alemanha, pois o Banco do Brasil temia manter saldos elevados em Berlim que seriam certamente bloqueados em caso de guerra. O comércio com os EUA e a América Latina

aumentou em importância e o comércio com a Europa concentrou-se no Reino Unido, especialmente após a derrota da França, em junho de 1940..

Após meados de 1940, o Reino Unido, tentando explorar o poder de barganha advindo de sua posição de importante mercado para certos produtos brasileiros assinou um acordo bilateral de pagamentos com o Brasil. Embora no período inicial as compras britânicas tenham sido modestas, a partir de 1942 tornaram-se substanciais. Como as libras geradas pelas exportações brasileiras para o Reino Unido só podiam ser utilizadas para pagamentos no Reino Unido, e fosse mantido um estrito controle de exportações em função do esforço de guerra britânico, a partir de 1942 começaram a ser acumulados significativos saldos em libras que compunham parte significativa das reservas brasileiras.

Em 1940, os EUA, temendo a desestabilização política em vários países latino-americanos devido à queda dos preços de café decorrente da perda de mercados, estabeleceu o Acordo Inter-Americano do Café com o objetivo de sustentar preços. O Brasil é beneficiado por esta decisão que atenua as conseqüências da guerra sobre as suas exportações de café. A partir do final de 1941, as compras estratégicas dos EUA começaram a aumentar, em especial as de produtos necessários ao esforço de guerra, como cristal de quartzo e óleo de mamona. Em 1942, são celebrados os famosos acordos de Washington que não foram mais do que acordos de suprimento de materiais estratégicos. estratégicas

Enquanto a maior parte das iniciativas governamentais na década de 1930 quanto à ação do Estado foram de caráter normativo, no início da década de 1940 começaram a concretizar-se iniciativas envolvendo o governo federal na esfera produtiva. Dois exemplos são emblemáticos: a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce.

Depois de um longo período de gestação, a decisão quanto à instalação no país da chamada “grande siderurgia”, isto é, siderurgia baseada em altos fornos que utilizassem

carvão mineral, amadureceu no final da década de 1930. A United States Steel elaborou o estudo de pré-viabilidade para uma usina integrada. O governo brasileiro tinha grande interesse em que a US Steel se interessasse pela usina brasileira e ficou bastante decepcionado com a falta de interesse da empresa norte-americana. Interpretações que sugerem que os negaceios de Vargas, brandindo a possibilidade de que os alemães pudessem interessar-se pelo empreendimento, foram importantes para convencer Washington a apoiar o empreendimento, não são convincentes. De fato, há documentação norte-americana na qual tal alternativa era descartada como pouco convincente. Enquanto o Reino Unido não fosse derrotado, o bloqueio econômico da Royal Navy impediria a chegada ao Brasil de equipamentos alemães para a usina. É sugestivo o episódio do navio *Siqueira Campos*, que, em outubro de 1940, desafiou o bloqueio naval britânico, carregando armas compradas pelo Brasil na Alemanha antes da guerra. Foi interceptado pelos britânicos, só sendo liberado após intercessão diplomática norte-americana. Em qualquer caso, seria também improvável que a produção dos equipamentos necessários à usina brasileira tivesse prioridade em relação à produção de armamentos na Alemanha.

Entre 1939 e 1942, Washington teve especial interesse em garantir a boa vontade brasileira como parte do esforço de contenção da influência alemã, de olho na implantação de bases aéreas de grande importância estratégica e que eventualmente permitiriam o abastecimento dos aliados no teatro de operações na África do Norte. É neste contexto que devem ser entendidas as decisões sobre os preços de café em 1940, já referida, e, também, quanto à instalação de uma usina siderúrgica a coque mineral, anseio de longa data de um amplo leque de grupos políticos, em certos casos com forte viés nacionalista. Há certa ironia no fato de que a Cia. Siderúrgica Nacional, que se tornaria emblemática da ação do Estado com a usina de Volta Redonda, se tenha tornado sociedade de economia mista como resposta ao desinteresse do capital estrangeiro no empreendimento.

Similarmente, a Companhia Vale do Rio Doce, outra sociedade de economia mista emblemática, no campo da mineração de ferro, teve origem em decisões externas e não

em consequência de qualquer visão estratégica do governo quanto ao papel das empresas controladas pelo Estado. Preocupações britânicas quanto à disponibilidade de minério de ferro de baixo teor de fósforo levaram a negociações que redundaram na solução de impasse com relação aos direitos de mineração detidos pela Itabira Iron, na obtenção de empréstimo norte-americano para a modernização da ferrovia Vitória a Minas e na criação da CVRD em 1942.

A partir de 1934, foi aprovada legislação de cunho nacionalista englobando diversos setores de atividade, em geral envolvendo restrições à participação de capitais externos: Código de Águas, Código de Minas, Constituição de 1934, a constituição dita “polaca” de 1937, introduzida no início do Estado Novo. Esta última mencionava como objetivos a nacionalização de minas, da exploração de recursos hídricos, bem como de bancos, companhias de seguros e indústrias essenciais à defesa econômica ou militar. Embora estas disposições tenham sido em geral “flexibilizadas” por decisões ad hoc posteriores, ou contornadas pelo uso sistemático de brasileiros que detinham ficticiamente a propriedade de empresas de fato estrangeiras, no caso de seguros foi criado o Instituto de Resseguros do Brasil, em 1939. A constituição do IRB, juntamente com legislação complementar de cunho nacionalista, restringiu significativamente a ação de empresas estrangeiras no mercado segurador brasileiro. O resseguro tornou-se um monopólio estatal exercido pelo IRB e restringiu-se a entrada de novas empresas estrangeiras no mercado brasileiro. Só na década de 1990 começaria um movimento de liberalização das regras estabelecidas durante o Estado Novo.

A ação do Estado no terreno normativo foi intensa, especialmente no Estado Novo, com a criação de instituições de caráter normativo com significância variável, desde os importantes Departamento Nacional do Café – que seria sucedido no início dos anos cinquenta pelo Instituto Brasileiro do Café -- e o Instituto do Açúcar e do Alcool, até os menos expressivos institutos nacionais do mate, do sal e do pinho.

Em 1938, foi criado o Conselho Nacional do Petróleo, que recebeu a herança do Departamento Nacional da Produção Mineral no setor de petróleo. Em 1939, foram

encontrados indícios de petróleo no poço DNPM-163, em Lobato, nos subúrbios de Salvador, e em 1942 foram perfurados os primeiros poços viáveis em Candeias, também na Bahia.

Em 1938, foi criado, também, o Departamento Administrativo do Serviço Público, que era o órgão do governo central encarregado das questões relacionadas ao funcionalismo público e das questões orçamentárias, não apenas do governo central, mas também dos orçamentos dos estados, através dos chamados “daspinhos”, com base na intervenção federal que se seguiu à decretação do Estado Novo, no final de 1937.

Na década de 1930, dois conselhos foram especialmente importantes no âmbito do ministério da Fazenda, o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF) e o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE). O CTEF, que teve como predecessora a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, resultou do interesse do governo, após a posse do Governo Provisório, e na esteira da grande depressão, em dispor de informações confiáveis sobre as finanças de governos sub-nacionais e, em especial, da situação referente à dívida externa. A Constituição de 1891 concedia autonomia financeira aos estados e municípios inclusive quanto ao acesso direto aos mercados financeiros internacionais sem interveniência do governo central. O choque externo associado à grande depressão gerou escassez cambial que teve impacto sobre as remessas dos governos sub-nacionais relativas à dívida externa. Dada a responsabilidade do governo federal quanto ao controle de câmbio tornou-se inexorável a tendência à federalização da dívida externa..

O CFCE, inicialmente um foro especializado em questões relacionadas ao comércio exterior, tornou-se, especialmente após a decretação do Estado Novo, o grande foro de discussão dos grandes temas econômicos. Vargas, algo cinicamente, após o fim de 1937, referia-se ao CFCE como o “meu senadinho”, em vista do fechamento do Senado Federal decorrente do golpe. Neste foro foram discutidas questões relevantes, tais como a instalação da grande siderurgia no país.

Novas carteiras foram criadas no âmbito do Banco do Brasil: a CREAM-Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, em 1937, e a CEXIM-Carteira de Importação e Exportação encarregada da implementação da política cambial, em 1941.

Nos anos trinta teve início a redução dos investimentos diretos britânicos, fortemente concentrados na provisão de serviços públicos. Em face da persistente desvalorização do mil réis as companhias estrangeiras provedoras de serviços públicos dependiam de reajustes periódicos de suas tarifas cuja obtenção tornou-se cada vez mais difícil. Isto envolveu redução de sua lucratividade e declínio de investimentos, com conseqüente deterioração da qualidade dos serviços oferecidos.

Em 1940, foi renegociada a dívida externa, na esteira das promessas feitas por Aranha em Washington, no início de 1939. O novo esquema de pagamentos do serviço da dívida externa, vigente por 4 anos, que seria conhecido como esquema Souza Costa, previa pagamento de serviço da ordem de metade dos previstos no esquema Aranha-Niemeyer de 1934, ou seja algo como £ 4 milhões por ano, ao invés dos £ 24 milhões contratuais.

Em 1939, foi criada a Justiça do Trabalho. No início da década de 1940 ganhou consistência o Estado de bem estar varguista com a aprovação de legislação social que ampliou de forma significativa os direitos dos trabalhadores. A nova legislação instituiu o salário mínimo, regulamentou o descanso remunerado e as férias, disciplinou as condições de trabalho de mulheres e menores. Em 1943, foi aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho, assinada no estádio de São Januário, no Dia do Trabalho. Já em meados da década de 1930 haviam sido criados diversos institutos de previdência segmentados em bases corporativas: dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos; dos Marítimos; dos Comerciais; dos Empregados em Transportes e Cargas; dos Bancários; dos Industriários; dos Servidores Estaduais. No longo prazo, a aceleração inflacionária redundaria em destruição dos ativos dos institutos de previdência e benefício de mutuários em contratos imobiliários significativamente subsidiados.

Em 1942, em meio a uma “reforma monetária” bastante anódina, foi alterada a denominação da moeda brasileira: o mil réis (1\$000) foi rebatizado cruzeiro (Cr\$1,00) sem os cortes de zeros que seriam freqüentes pós-1964. Este padrão monetário persistiria além de 1964. Em 1945, foi criada a SUMOC com algumas das atribuições típicas de banco central, especialmente quanto à política monetária e ao capital estrangeiro. Apenas em 1964, após o golpe militar, seria substituída pelo Banco Central do Brasil que manteria, pelo menos até meados da década de 1980, relações bastante promíscuas com o Banco do Brasil, banco público que manteve durante todo o período 1930-1964 sua posição de maior banco comercial do País.

II. 1943-1964

Esta segunda parte do capítulo está dividida em dois sub-períodos com o divisor de águas em 1956, um ano de preparação, durante o qual a economia praticamente estagnou, ao que se seguiu o grande boom do governo Kubitschek, revertido na recessão após 1962 e que culminou no golpe militar de 1964.

1. 1943-1956

Nos três anos finais da guerra, a pauta de exportações brasileira ajustou-se às modificações de demanda impostas pelo esforço de guerra aliado. No caso dos EUA, ampla gama de produtos – inclusive alguns que o Brasil não sonhava produzir – foram objeto dos acordos de Washington de 1942 que cobriam desde a borracha a arroz. As principais compras da Grã-Bretanha foram de carne bovina e, principalmente, de algodão em rama. Quanto à carne, em contraste com o café, o Brasil viu-se pela primeira vez em situação similar à da Argentina, que exportava produtos cujo consumo doméstico era significativo. Já as compras de algodão, muito além das exportações imediatas para o Reino Unido, refletiam as corretas previsões de Keynes quanto à importância das exportações britânicas de têxteis no pós-guerra e à significativa alta dos preços de algodão. Aumentaram também consideravelmente as exportações brasileiras, especialmente de manufaturas, tais como têxteis de algodão e pneumáticos, para

mercados não-tradicionais, especialmente na África do Sul e na América Latina, provados dos fornecedores tradicionais .

Em decorrência da guerra, foram estabelecidos controles de importações nos EUA e na Grã-Bretanha, em função do esforço de guerra nos dois países. No caso dos EUA significativas importações foram exportações para o Brasil foram realizadas sob o amparo da legislação sobre Lend Lease, programa que permitia o fornecimento de produtos norte-americanos aos aliados dos EUA com pagamento a ser definido no pós-guerra. O Brasil recebeu mais de US\$ 330 milhões, sendo o quinto beneficiário de tal programa depois da Grã-Bretanha, União Soviética, China e França.

Com a restrição às importações resultante dos controles de exportações adotados nos EUA e na Grã-Bretanha foram gerados significativos saldos comerciais e aumento de reservas: eram de US\$ 84 milhões em 1940, aumentando para US\$ 270 milhões em 1942 e alcançando US\$ 680 milhões em 1945. Uma parte significativa das reservas não eram necessariamente conversíveis, correspondendo aos saldos acumulados à raiz do acordo de pagamentos anglo-brasileiro de 1940.

A partir de 1942, houve expressivo aumento da inflação para níveis além dos 15% anuais em função da aguda restrição da oferta, especialmente de importações, da concorrência entre exportações e consumo doméstico de produtos como carne bovina e do aumento de gastos decorrentes da declaração de guerra de agosto de 1942 e suas conseqüências. O PIB, depois das dificuldades do período inicial da guerra, cresceu à taxa média de 8% em 1943-1944 com o produto industrial crescendo mais de 12% ao ano. Em 1945, a economia cresceria apenas 3,3%, em meio ao choque provocado pela interrupção das compras estratégicas e a dificuldades na agricultura.

O aumento de reservas provocou a antecipação das negociações relativas a um acordo permanente relativo à dívida externa. As negociações, que englobaram os empréstimos denominados em dólares e libras esterlinas, foram concluídas no final de 1943. Foram oferecidas duas opções aos detentores de títulos federais, estaduais , municipais e do café.

Pela opção A, os valores de face dos títulos originais seriam mantidos e as taxas de juros seriam drasticamente reduzidas. Os empréstimos federais e, em particular, os fundings, foram melhor tratados e os demais foram classificados em ordem descendente, de acordo com as garantias originais e o desempenho prévio. Pela opção B os detentores de títulos aceitaram trocar seus títulos originais por uma combinação de novos títulos federais rendendo 3,75% ao ano e pagamentos em dinheiro com pesados descontos. Se todos os credores tivessem aceito a opção B – e quase todos o fizeram, dada a garantia federal – um total de £ 80 milhões teria sido reduzido a £ 23 milhões. Levando em conta uma dívida total de £ 220 milhões, a negociação envolveu redução da ordem de 50%.

Ao apagar das luzes do Estado Novo, já em meio à agitação política que redundaria no golpe na ditadura em outubro de 1945, explicitou-se grande contraste de posições quanto ao que seria o modelo econômico desejável para o Brasil. Roberto Simonsen, industrial paulista, defendeu a posição de que seria desejável garantir a continuidade de um modelo que enfatizasse o papel do Estado como produtor de bens e serviços e, também, mantivesse significativa proteção à indústria doméstica face à competição de produtos importados. Em contraste, Eugênio Gudín, que tinha ligações com empresas estrangeiras provedoras de serviços públicos, em especial a Great Western e a Western Telegraph, defendeu a redução da presença do Estado na economia e a abertura do mercado brasileiro. Embora, do ponto de vista técnico, Gudín tenha saído vencedor, pois embora também autodidata, era melhor economista do que Simonsen, com o benefício da visão retrospectiva foi Simonsen que teve sucesso ao contribuir para fazer prevalecer Estado e autarquia como pilares do modelo de crescimento adotado no Brasil pelo menos até o início da década de 1990.

No imediato pós-guerra, a decisão crucial de política econômica foi a fixação da paridade do cruzeiro – a nova unidade monetária adotada em 1942 e equivalente um mil-réis – em relação ao dólar norte-americano no marco de referência estabelecido pelo Fundo Monetário Internacional baseado em paridades fixas. As autoridades brasileiras optaram, em 1946, por declarar uma taxa de Cr\$ 18,50/US\$, equivalente à média ponderada das três taxas cambiais do regime implantado em 1939: “oficial”, livre” e “livre especial”, a

despeito de a inflação entre 1939 e 1945 no Brasil ter sido de 121% comparada a 37% nos EUA. A simples aplicação de regra baseada em paridade do poder de compra indicaria que a taxa declarada deveria ser da ordem de Cr\$ 30/US\$.

A decisão teria sido justificada por crença infundada em alteração estrutural da capacidade competitiva brasileira, baseada na significativa expansão das exportações não-tradicionais para mercados pouco usuais, inclusive de produtos manufaturados, na esteira da retração dos supridores tradicionais. Tal como no início da década de 1930, a taxa sobrevalorizada contribuiria para manter a pressão altista dos preços de café que quase quadruplicariam entre 1945 e 1950 e aumentaram mais 50% até alcançar o pico em 1954. A taxa sobrevalorizada garantia o acesso do governo ao mercado cambial em condições favoráveis quando comparadas ao cenário de desvalorização. Entretanto, foi a ênfase das autoridades econômicas na prioridade do controle da inflação, que beirava os 15-20% ao final da guerra, a justificativa principal para a sobrevalorização. Para a política econômica durante o governo Dutra ver Vianna (1990a).

Em 1946, tornou-se claro que o balanço comercial com os EUA seria significativamente negativo, em contraste com o padrão histórico. Toda a economia mundial vivia intensa escassez de dólares e o Brasil não era exceção. Com as economias da Grã-Bretanha, do Japão, da Alemanha e da França duramente atingidas pela guerra não existiam supridores alternativos às empresas norte-americanas que se reconvertem às linhas de produção típicas do período pré-guerra. Além disto, as reservas brasileiras conversíveis eram muito limitadas. Dos US\$ 730 milhões disponíveis ao final de 1946 apenas US\$ 92 milhões correspondiam a moedas conversíveis. As demais reservas, ou eram inconversíveis, e mesmo de utilização impossível para a compra de bens, como era o caso das reservas em libras, ou correspondiam à reserva em ouro que as autoridades brasileiras não pretendiam mobilizar para financiar os déficits com a área dólar. Assim, no início de 1947, o Brasil enfrentou uma crise cambial decorrente da adoção de taxa cambial sobrevalorizada no início de 1946.

Entre a alternativa de desvalorizar o cruzeiro e a de insistir com a taxa de Cr\$ 18,50/US\$, complementada pela adoção de controle cambial, para racionar a venda de divisas, em vista da demanda excessiva gerada por seu preço artificialmente reduzido, o governo decidiu-se pela segunda. Voltou-se à política cambial adotada em 1931-33, no auge da grande depressão. As justificativas foram semelhantes às já utilizadas no ano anterior: acesso do governo a câmbio barato, sustentação do preço do café e, principalmente, política anti-inflacionária. Há alguma ironia no fato de que economistas de inclinação “liberal”, que enfatizavam o controle da inflação, tenham dado continuidade à sobrevalorização, agora combinada ao controle de importações, criando condições para que prosperassem indústrias substitutivas de importação praticando preços significativamente superiores aos vigentes nos mercados mundiais. De novo, deixou de ter significado a tarifa de importação como instrumento para assegurar a competitividade da produção doméstica, em vista da proteção absoluta. De qualquer forma, a tarifa brasileira de 1900, baseada em valores específicos, havia perdido, em um ambiente de inflação alta, significado como instrumento de proteção.

A outra preocupação crucial das autoridades econômicas no pós-guerra foi em relação ao re-equipamento da infraestrutura. A economia apresentava notórios pontos de estrangulamento em especial em relação a transportes – rodoviário, ferroviário, marítimo – e energia elétrica. Os investimentos desde 1930 haviam sido modestos. A grande depressão agravou os problemas clássicos relacionados à remuneração de capitais estrangeiros investidos em provisão de serviços públicos, especialmente nas ferrovias, em um ambiente de desvalorização cambial. A guerra agravou o desgaste significativo dos equipamentos como, por exemplo, perdas com a guerra submarina.

Como corolário do grande acordo financeiro anglo-americano de 1945 tornou-se inviável para a Grã-Bretanha assegurar a conversibilidade dos saldos em esterlinas acumulados por seus credores durante a guerra. Embora o Brasil não fosse dos credores mais importantes em comparação à Índia (inacreditáveis £ 1300 milhões, equivalentes a US\$ 5200 milhões), ou mesmo à Argentina (£ 150 milhões), detinha cerca de £ 65 milhões, cerca de um terço das reservas totais. Uma pequena parte dos saldos brasileiros em

esterlinas foi liberado para pagar importações provenientes do Reino Unido, mas o grosso do restante foi utilizado para comprar títulos referentes à dívida pública externa brasileira denominados em libras e empresas provedoras de serviços públicos no Brasil, especialmente ferrovias.

O governo brasileiro no pós-guerra cortejou os EUA, esperando que a postura brasileira durante a Segunda Guerra Mundial, ao enviar tropas à Itália – em contraste com a posição de simpatia em relação ao Eixo de outros governos latino-americanos, em particular o da Argentina – rendesse apoio financeiro ao re-equipamento da economia. Neste quadro o governo Dutra moveu-se para a direita, em linha com o agravamento da guerra fria com a ruptura de relações com a URSS e a decisão de tornar ilegal o partido comunista. Ainda em 1948, o relatório da missão econômica liderada por John Abbink refletia a relutância dos EUA em financiar a modernização da infra-estrutura brasileira, mesmo no quadro de um diagnóstico que se revelaria equivocado quanto à possível queda dos preços das commodities de exportação. A indiferença dos EUA foi parte importante da explicação para as dificuldades que caracterizaram a tramitação do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), primeira tentativa, embora extremamente primitiva, de planejamento estratégico no terreno econômico. Só seria aprovado pelo Congresso em 1950, no apagar das luzes do governo Dutra, e seria abandonado no governo seguinte. Dele resultaram algumas rodovias e o início da construção da usina hidrelétrica de Paulo Afonso, com capacidade de 180 MW, que começaria a gerar em 1954.

O ponto IV do discurso inaugural do presidente Truman, em 1949 – "devemos nos envolver em um arrojado novo programa para tornar os frutos do nosso desenvolvimento científico e progresso industrial disponíveis para a melhoria e crescimento das áreas subdesenvolvidas" – abriu caminho para a criação da Comissão Mista Brasil-EUA ao final do período Dutra, criada com o objetivo de elaborar um diagnóstico da economia brasileira e identificar projetos, preponderantemente de desenvolvimento da infra-estrutura. A lista da CMBEUA serviria de base para os pleitos brasileiros de financiamento em Washington durante o governo Vargas.

As políticas creditícia e fiscal adotadas durante o governo Dutra, especialmente durante a gestão de Correa e Castro entre 1946 e meados de 1949, foram coerentes com a busca da redução da inflação, principal racionalização da manutenção da taxa de câmbio sobrevalorizada. Os déficits nas contas públicas federais foram revertidos e a taxa de expansão de crédito reduzida. Em 1948 a variação do índice de custo de vida no Rio de Janeiro foi de 3,4%, seu menor valor desde 1940. Em 1949, na gestão do industrial carioca Guilherme da Silveira, esta postura foi drasticamente revertida, no quadro do período pré-eleitoral, resultando em retomada da aceleração inflacionária rumo aos 10% em 1950.

O desempenho da economia durante o governo Dutra, ao contrário do que sugerem interpretações algo folclóricas quanto às deficiências da política econômica, especialmente sobre o desperdício de divisas em importações não essenciais, foi extremamente satisfatório: o PIB cresceu à taxa anual média de 7,6% com a indústria se expandindo a mais de 11,4%, em contraste com os 4,4% da agricultura.

Getúlio Vargas foi eleito, em 1950, com 48,7% dos votos expressos, proporcionalmente a maior votação para Presidente da República na vigência da Constituição de 1946. Sua campanha eleitoral baseou-se em dois pilares: “a questão nacional” -- ou seja, a postura quanto ao papel do Estado e do investimento estrangeiro no quadro do reaparelhamento da infra-estrutura -- e as reformas sociais. Em termos de política econômica, *in pectore*, Vargas estaria convencido a adotar uma estratégia que Horácio Lafer definiria, algo imprecisamente, como de “Campos Salles-Rodrigues Alves”. O tema foi retomado por Osvaldo Aranha em sua correspondência com Getúlio. A idéia seria que, dada a aceleração inflacionária, no início do mandato fossem concentrados esforços na estabilização da economia com a segunda parte dedicada a obras, repetindo o que teria ocorrido em 1898-1906 nos mandatos de Campos Salles e Rodrigues Alves. A fórmula certamente subestimava o compromisso de Rodrigues Alves com a estabilização, embora no seu quadriênio tenha havido espaço para relaxar as restrições impostas durante o mandato de Campos Salles. Para a política econômica durante o segundo governo Vargas ver Vianna (1990b).

Dados os objetivos da política econômica implícitos na fórmula Campos Salles-Rodrigues Alves, foi notável a heterogeneidade na composição da equipe de governo. No ministério da Fazenda, Horácio Lafer, representava uma *avis rara* na história da política econômica brasileira: uma liderança industrial paulista comprometida com políticas macroeconômicas prudentes.. A indicação de Ricardo Jafet para a Presidência do Banco do Brasil foi, entretanto, um contraponto notável à escolha de Lafer, pois era também liderança industrial paulista, mas favorável a uma política de expansão de crédito. Outros grupos na “coalizão” governista que exigiam intensa administração de divergências devem ser ainda mencionados, em especial os jovens tecnocratas progressistas que compunham a assessoria da Presidência da República, entre os quais Jesus Soares Pereira e Rômulo de Almeida, e as lideranças políticas com influência na máquina sindical, tais como o deputado João Goulart.

Não é necessário o uso abusivo de visão retrospectiva para afirmar que as condições para o fracasso da implementação da estratégia Campos Salles-Rodrigues Alves estavam dadas desde o início do governo. Lafer promoveu, com razoável sucesso, o saneamento das finanças públicas, enquanto Jafet expandia significativamente o crédito provido pelo Banco do Brasil. Com a acumulação de depósitos relacionados a atrasados comerciais, o Banco do Brasil teve amplo acesso a recursos para praticar uma política de crédito expansionista, em contraste com a política fiscal contracionista adotada pelo ministério da Fazenda.

Além de sanear as finanças do governo federal, Lafer adotou um instrumento pouco usual para tentar conter as pressões inflacionárias. Com base no diagnóstico de que o controle de importações restringia significativamente a oferta de bens, optou-se por expandir a emissão de licenças de importação, provavelmente também baseando-se no otimismo relacionado ao comportamento das exportações que alcançaram um pico de US\$ 1771 milhões em 1951 que só seria novamente alcançado em 1968. Isto acarretou um aumento de mais de 82% do valor das importações de 1951 em relação a 1950, sustentado no mesmo nível em 1952.

Deste boom de importações resultou, como havia ocorrido recorrentemente na década de 1930, a acumulação de atrasados comerciais. Ou seja, embora os importadores brasileiros tivessem liquidado seus compromissos em cruzeiros, o Banco do Brasil não dispunha de cobertura cambial para liquidar os débitos. Em suma, a política anti-inflacionária resultou em aguda crise cambial cuja solução dependeria da obtenção de significativos empréstimos externos para financiamento da liberação de atrasados. O descongelamento desses atrasados requeria empréstimos externos substanciais em uma situação em que eram definidos os projetos de infra-estrutura prioritários pela Comissão Mista Brasil-EUA e estabelecidas as bases institucionais para que tais projetos fossem implementados, com a criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Além do BNDE, outras iniciativas, em geral originárias da Assessoria Econômica do Presidente, resultaram em desdobramentos que tiveram relevância a prazo mais longo, como a criação da Eletrobrás, incluindo o Plano Nacional de Eletrificação a ser financiado pelo Fundo Federal de Eletrificação, que só ganharia consistência como empresa holding do setor elétrico estatal após o golpe militar. Outras iniciativas, como a Comissão Executiva do Plano do Carvão Nacional, tiveram menor sucesso. A criação da Petrobrás, em 1953, teve impacto mais imediato, com a empresa incumbida de implementar o monopólio estatal do petróleo desde a prospecção até o refino, bem além do que pretendia o próprio Vargas.

As atividades da CMBEU contavam com o apoio do Eximbank, banco estatal dos EUA criado nos anos trinta primordialmente para financiar exportações. Esta postura do Eximbank contrastava com a posição do Banco Mundial, alinhado com o FMI, e bastante crítico das posições brasileiras quanto à política macroeconômica, inclusive quanto à política cambial. A posição do Banco Mundial era de que o Eximbank, ao financiar o Brasil, tendia a enfraquecer a influência do FMI e do próprio Banco Mundial na formulação e implementação da política econômica brasileira.

Essa situação foi alterada no final de 1952 quando, pela primeira vez desde 1932, foi eleito um presidente republicano nos EUA. O ponto IV de Truman foi abandonado e a

posição do Eximbank enfraquecida em relação à do Banco Mundial. Em 1953, coroando o *crowding out* do financiamento dos projetos da CMBEUA, o Eximbank, pressionado por interesses empresariais norte-americanos, estendeu ao Brasil um empréstimo de US\$ 300 milhões por 3 anos a 3,5% de juros para descongelar atrasados comerciais, enquanto menos da metade dos quase US\$ 400 milhões de projetos definidos pela CMBEU eram financiados.

No primeiro semestre de 1953, havia indícios de que a política de estabilização havia fracassado, com a inflação retomando os níveis herdados do governo Dutra além dos 10% anuais e acelerando (IPC-RJ). Além da expansão de crédito promovida por Jafet no Banco do Brasil, houve pressões por gastos extraordinários oriundos do estado de São Paulo e, também, da grande seca que atingiu o Nordeste, especialmente em 1953.

No final de 1951, Getúlio Vargas havia feito um discurso bastante radical questionando a política da SUMOC de adicionar reinvestimentos gerados por lucros obtidos em exercícios anteriores ao registro de estoque de capital estrangeiro. Como o estoque era relevante para fins de remessas de lucros a base para tais remessas era expandida. O ano de 1952 foi marcado por intensa controvérsia sobre o assunto, só resolvida com a reforma cambial de início de 1953 (Lei 1807). Esta reforma, que teve vigência bastante curta, determinava que as receitas de exportações de café, algodão e cacau – mais de 85% das exportações totais – fossem convertidas à taxa oficial, ainda de Cr\$ 18,50/US\$. No caso das demais exportações, não tradicionais – as receitas seriam convertidas em proporções crescentes (de 15% a 50%) à taxa livre, aplicável às transações financeiras e mais desvalorizada do que a taxa oficial.

Jafet, em meio a denúncias sobre operações cambiais vinculadas, saiu do governo em março de 1953 e Lafer, com o fracasso da estabilização, no meio do ano. Oswaldo Aranha assumiu a pasta da Fazenda com o propósito de persistir na tentativa de estabilizar a inflação. Após uma primeira flexibilização do regime cambial houve radical reforma com a aprovação da Instrução 70 da SUMOC. O governo manteve a ficção de que a taxa cambial continuava a ser Cr\$ 18,50/US\$, mas foram criadas cinco

categorias de importações, dependendo de sua essencialidade. Para obter uma licença de importação o importador deveria efetuar um lance nos leilões periódicos organizados pela CEXIM, substituída em 1953 pela CACEX-Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil.. Como o governo reservava mais cambiais para as categorias de exportações essenciais o ágio relativo a estas categorias era menor do que o ágio referente à obtenção de licenças de importação de bens de luxo. As exportações de café recebiam uma “bonificação” de Cr\$ 5/US\$ e as exportações não-tradicionais de Cr\$ 10/US\$. Importações de produtos essenciais como petróleo, trigo e papel de imprensa eram realizadas ou à taxa oficial ou com o pagamento de sobretaxas fixas. Uma taxa de câmbio dita “livre”, mais desvalorizada, era aplicada às transações financeiras. Havia uma “cunha cambial” que separava a taxa média recebida dos demandantes de cambiais da taxa média paga aos geradores de receitas cambiais. O regime cambial gerava recursos fiscais para o governo. Mais uma vez, era tentada a conciliação dos interesses dos exportadores de café – cujo preço era sustentado pela taxa cambial relativamente apreciada – , com os dos exportadores de produtos não-tradicionais – melhor remunerados por unidade de moeda estrangeira do que os exportadores de café – e do governo, que promovia extração fiscal com base na administração do regime cambial. O leque de ágios incidentes sobre diferentes tipos de importações fazia, também, a vez das tarifas de importação que, sendo específicas, haviam sido quase que completamente erodidas pela inflação.

Aranha teve grandes dificuldades para implementar políticas de estabilização que pudessem compensar o impacto da flexibilização cambial sobre os preços decorrente da Instrução 70 da SUMOC. Além disto, sua posição foi muito enfraquecida pela política salarial adotada pelo governo ao decidir-se por um aumento do salário mínimo de 100% em maio. Em 1952, o salário mínimo, que em bases reais havia caído 55% desde a sua criação em 1941, foi corrigido, alcançando nível 21% acima do seu pico anterior do início da década de 1940. Em 1953 não foi corrigido, mas, em 1954, João Goulart, ministro do Trabalho, propôs que o salário mínimo, a ser anunciado em 1º de maio de 1954, fosse aumentado em 100%. Isso redundaria, a posteriori, em salário mínimo real médio em 1954 cerca de 7% superior ao de 1952. A proposta enfrentou críticas de outros membros do governo, da oposição e dos militares, que à época tinham bastante liberdade

para emitir juízo sobre assuntos fora de sua alçada. Tipicamente, Vargas manteve o reajuste, mas demitiu Jango.

No terreno externo acumularam-se os atritos com os EUA à raiz do aumento de preços do café com membros do Congresso dos EUA propondo o boicote ao café brasileiro. Em meados de 1954 as fricções redundaram em verdadeiro cabo de guerra, com o estabelecimento de preços mínimos de exportação pelo Brasil. Pouco antes do final do governo Vargas, Aranha decidiu conceder modesto aumento da remuneração dos exportadores de café ao permitir a conversão de 20% das exportações à taxa “livre”. A concessão, que correspondia a uma desvalorização equivalente a 27%, redundou em queda quase imediata dos preços mundiais de café, já afetados pelo boicote nos EUA.

Com o suicídio de Getúlio e a posse de Café Filho, a nova equipe econômica pasou a ser constituída de liberais que haviam sido afastados com a volta de Vargas, com Eugênio Gudin à frente do ministério da Fazenda. Gudin marcou a sua passagem pelo ministério por quase oito meses com a negociação de empréstimos privados externos nos EUA e pela aprovação da Instrução 113 da SUMOC, que adquiriria importância no governo Juscelino Kubitschek. Para a política econômica no interregno Café Filho ver Pinho Neto (1990).

Para enfrentar as sérias restrições cambiais Gudin pretendia obter financiamentos oficiais nos EUA, mas não teve sucesso integral nos seus esforços obtendo apenas um empréstimo novo de Federal Reserve de US\$ 80 milhões, além de um refinanciamento de dívidas velhas no mesmo montante. Dada a insuficiência dos empréstimos oficiais, obteve de um consórcio de bancos liderado pelo City Bank e pelo Chase Manhattan, um empréstimo de US\$ 200 milhões por 5 anos a 2,5% ao ano, garantido pelas reservas brasileiras em ouro.

A Instrução 113 da SUMOC permitia a entrada de capitais estrangeiros “sem cobertura cambial” para transações relativas a bens de capital. Isto é, ao invés de o investimento direto ingressar no país à taxa “livre”, aplicável de acordo com a Instrução 70 para

transações financeiras, e depois disputar o leilão relevante para que fossem obtidas as cambiais necessárias às importações de bens de capital (categoria 3), tornou-se possível o ingresso direto, com o valor declarado da importação sendo acrescido ao estoque de capital estrangeiro já lançado no registro relevante da SUMOC. Como à época de Gudin não havia diferença significativa entre o custo de divisas na categoria 3 (taxa oficial mais ágio) e a taxa “livre”, não havia subsídio implícito na entrada de divisas pela Instrução 113 compara aos custo implícitos na entrada pela Instrução 70. Esta situação não persistiria no governo Kubitschek.

Gudin enfrentou críticas dos militares dada a sua ênfase no controle de gastos e, também dos cafeicultores, em vista da queda dos preços de café sem que o governo alterasse o valor das bonificações pagas aos exportadores. Neste quadro, Jânio Quadros, o novo governador de São Paulo, negociou, com o presidente Café Filho, a substituição de Gudin pelo paulista José Maria Whitaker, que voltava quase um quarto de século depois de sua por substituição por Oswaldo Aranha, ao fim do primeiro ano do Governo Provisório. A demanda paulista era por aumento das bonificações para as exportações de café e isto foi feito. Nos seus seis meses no ministério da Fazenda, Whitaker começou também a preparar, em sintonia com Edward Bernstein do Fundo Monetário Internacional, uma reforma cambial que levaria à unificação de taxas e ao desmatelamento do sistema de “ágios e bonificações”. Tal reforma foi, entretanto, abortada face à grande oposição encontrada em pleno ano de eleições presidenciais.

A economia cresceu 6,2% ao ano em 1951-1954, mais lentamente do que no governo Dutra. Mas, em 1955, o PIB cresceu quase inverossímeis 8,8%. A inflação medida pelo IPC-RJ manteve-se em torno de 22-23% em 1954-1955.

2. 1956-1964

Juscelino Kubitschek foi eleito com apenas 36% dos votos na eleição presidencial de 1955 e sua posse foi contestada pela oposição golpista Seu mandato caracterizou-se pela temporária pacificação política da oposição e dos militares e, no terreno econômico, pela

ênfase no crescimento acelerado, sem grandes preocupações com possíveis conseqüências macroeconômicas indesejáveis.

Sua enorme popularidade decorria e decorre, passado meio século, da conjunção de seu grande magnetismo pessoal, da pacificação política que marcou o seu mandato, do sucesso em acelerar o ritmo de crescimento da economia, da popularidade de seu projeto de “interiorização” do país -- no qual Brasília tinha importância crucial -- e da aura nacionalista que marcou o seu governo, pelo menos na versão oficial.

Sua carreira política em Minas Gerais, como governador e prefeito de Belo Horizonte, havia sido marcada por grande ênfase em obras públicas. Sua postura em relação às restrições impostas pela realidade fiscal era explicitada pelo famoso mote que acompanhou o seu ambicioso Plano de Metas (1957-1961): “Cinquenta anos em cinco”. A idéia era transmitir o sentimento que quase tudo era possível.

Com a decisão de transferir a capital para Brasília, uma nova cidade planejada e localizada de acordo com os planos da Constituição de 1891, comprometeu-se com uma estratégia de interiorização das atividades econômicas em detrimento do litoral. Metas do seu programa de investimentos refletiriam similarmente esta ênfase no interior, na conquista do Brasil ainda mal desbravado. A rodovia Belém-Brasília era emblemática de tal tendência. Para a política econômica durante o governo JK ver Orenstein e Sochaczewski (1990), Abreu (1994) e Leopoldi (1991). Para aspectos relacionados à política econômica externa ver Malan (1984).

Talentoso político, teve sucesso ainda em consolidar a mensagem de que era nacionalista. Isto a despeito de ter adotado uma política econômica que beneficiaria claramente as empresas multinacionais, como se verá adiante. Há quem veja na Operação Pan-Americana de 1959 mostra de que a postura do governo JK tenha sido progressista ou até mesmo nacionalista, mas a evidência está longe de ser conclusiva. O “nacionalismo” de JK dependeria muito mais de um balanço de suas relações com o FMI. Mas, também neste caso, há uma certa confusão analítica que deve ser qualificada. JK usou o fracasso

do seu programa de estabilização de 1958-1959, como se verá adiante, como pretexto para o que foi indevidamente intitulado “ruptura com o FMI”, quando de fato houve simplesmente o fracasso de um programa de estabilização que contava com o apoio do FMI. Romper com o FMI dá a idéia equivocada de que o Brasil abandonou aquela instituição em 1959.

Depois de um ano de gestação, com a mobilização de novas instituições como o Conselho de Desenvolvimento e tomando como ponto de partida os relatórios da Comissão Mista Brasil-EUA e do Grupo Misto CEPAL-BNDE, o governo apresentou o seu Plano de Metas. As principais metas referiam-se à infra-estrutura nas áreas energética e de transportes, à produção de insumos básicos e à indústria automobilística.

As empresas estatais teriam papel crucial nos novos investimentos. Com as dificuldades do modelo baseado na predominância de empresas estrangeiras provedoras de serviços públicos tornou-se inevitável o envolvimento do governo em grandes projetos de geração de energia elétrica envolvendo longos prazos de gestação. JK sabia como mobilizar capacidade técnica e empresarial nesta área, dada a experiência bem sucedida da CEMIG-Centraís Elétricas de Minas Gerais. Tomava corpo o modelo em que o Estado gerava e transmitia e as empresas privadas distribuíam energia elétrica. A capacidade geradora seria expandida em 2000 MW (82% executado).

Planejou-se, também, a expansão da produção de petróleo em 96000 barris/dia (76% executado), da capacidade de refino de petróleo, agora um monopólio da Petrobras, em 200000 barris/dia (26% executado) e de 1 milhão de toneladas de carvão (23% executado). A meta de carvão claramente conflitava com o programa de conversão de locomotivas para tração diesel-elétrica. Na área de transportes a ênfase era na expansão (13000 km) e pavimentação de rodovias (5000 km), em ambos os casos significativamente excedida. A meta de construção ferroviária era menos ambiciosa (3110 km) e mesmo assim só 32% foi executado.

No setor de produção de insumos planejou-se ampliar a capacidade de produção em 1,12 milhão de toneladas de aço e 1,4 milhão de toneladas de cimento (execução de ambas as metas da ordem de 60%). A expansão da produção siderúrgica dependia da implantação de novas plantas na Baixada Santista (Cosipa) e em Ipatinga, Minas Gerais (Usiminas), ambas estatais. É um exemplo de livro-texto de como a multiplicidade de objetivos pode arruinar a taxa de retorno planejada de investimentos industriais. No caso da Cosipa, a situação foi agravada pela escolha equivocada da localização que requereu despesas com fundações muito além do que havia sido inicialmente orçado. O principal investimento na área química revelou-se também problemático, em vista das debilidades do projeto de outra estatal, a Cia. Nacional de Álcalis, produzindo barrilha em Arraial do Cabo, no litoral fluminense.

O Plano de Metas previa que fosse alcançada a produção de 170000 veículos anualmente (automóveis, utilitários, caminhões e ônibus) ao final do plano (78% da meta cumprida). As metas quantitativas eram acompanhadas de metas referentes a rudimentares índices de nacionalização em peso (95% para automóveis e 90% para os demais). Outra manifestação de protecionismo extremado foi a aplicação generosa da legislação quanto à similaridade de importados com a produção doméstica o que acabava redundando em proteção absoluta.

A estratégia do governo quanto ao setor automobilístico baseou-se na garantia de reserva de mercado às firmas entrantes: tornou-se impossível importar auto-veículos, em face de restrições de toda a sorte. Além disto, as montadoras foram beneficiadas pela generosa distribuição de incentivos creditícios, fiscais e cambiais. A combinação da lei da usura com a inflação relativamente alta redundava em taxas de juros reais negativas associadas aos créditos oficiais, especialmente pelo BNDE. O banco estatal também concedeu avais a financiamentos externos relacionados ao Plano de Metas.

A gerência da implementação do Plano de Metas ficou por conta de grupos executivos setoriais criados paralelamente à ineficiente máquina pública, sendo o mais conhecido o GEIA-Grupo Executivo da Indústria Automobilística, que coordenava a distribuição de

incentivos e a implementação de índices de nacionalização. Muitas importações de bens de capital foram realizadas através da Instrução 113 da SUMOC que permitia importações diretas “sem cobertura” cambial cujo valor era simplesmente adicionado ao estoque de capital estrangeiro registrado na SUMOC. Como durante o governo JK o custo cambial de importações de bens de capital era muito maior do que o que resultava da utilização da taxa do mercado “livre”, aplicável à entrada de capitais estrangeiros, havia um “subsídio” que beneficiava os usuários da Instrução 113 quando comparado aos custos dos agentes que não podiam realizar importações “sem cobertura cambial”. No quinquênio foram realizados investimentos de cerca de US\$ 500 milhões com o uso da Instrução 113. Ver Gordon e Grommers (1962).

Outras metas muito menos importantes em termos de recursos alocados referiam-se a temas sociais e à agricultura. Neste último caso havia o objetivo de substituir as importações de trigo com o aumento de produção no Sul do País. Entretanto, algumas das metas industriais – fertilizantes e tratores – tinham implicações importantes para a agricultura. A percepção de que o problema dos desequilíbrios regionais não havia sido abordado pela estratégia inicial do governo levou à criação do GTDN-Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste e, em 1959, à criação da Sudene, sob a direção de Celso Furtado.

Além disto, em paralelo ao Plano de Metas, houve a explicitação da meta adicional da construção de Brasília, sendo estabelecida a data de 21 de abril de 1960 para a inauguração da nova capital. Estimativas grosseiras sugerem que o custo de Brasília teria sido da ordem de 2-3% do PIB no quinquênio. Calcula-se que os investimentos anuais relacionados ao Plano de Metas exclusive Brasília tenham correspondido a 5% do PIB, cerca de um terço da formação bruta de capital fixa que elevou-se de cerca de 13% para cerca de 18% do PIB durante o período JK.

Depois do mau ano de 1956 – quando o PIB cresceu apenas 2,9% com a conseqüente estagnação do PIB per capita – a economia cresceu, estimulada pelo programa de obras, ao ritmo inédito de 9% ao ano em 1957-1961. Em termos estruturais já em 1959 a

indústria refletia parcialmente as conseqüências das políticas públicas com um aumento significativo das participações no valor adicionado das indústrias de bens de capital (5,2% em 1949 e 11,1% em 1959), bens de consumo durável (2,5% e 5%, respectivamente) e bens intermediários (30,4% e 37,3%), em detrimento de bens não duráveis de consumo.

A inflação acelerou-se da casa dos 20% anuais para 30-35% no final do governo. A continuada convivência da lei de usura com inflação alta tornava inviável a colocação de títulos públicos em bases voluntárias e fazia com que o governo equilibrasse as suas contas por meio de uma combinação de expedientes que incluía, em posição proeminente, a emissão de moeda. O caminho era tortuoso. O mecanismo envolvia o desconto, pela Carteira de Redescontos-CARED do Banco do Brasil, de papéis comerciais apresentados pelo próprio banco. A CARED, por sua vez, solicitava ao Tesouro um empréstimo em papel moeda. Havia um limite legal ao endividamento da CARED com o Tesouro, mas quando este limite era atingido o Congresso Nacional aprovava a “encampação” da emissão realizada pelo Tesouro, cancelando-se os débitos da CARED, Banco do Brasil e do Tesouro. A posição híbrida do Banco do Brasil permitia também o uso de outros expedientes, entre os quais o uso das reservas voluntárias dos bancos comerciais e dos adiantamentos relacionados à emissão de promessas de venda de câmbio.

O governo preocupou-se com os efeitos da inflação sobre as camadas populares e adotou um conjunto de políticas que tinham como objetivo atenuar as conseqüências distributivas da aceleração inflacionária da inflação através de controle de preços. Isto justificou o congelamento de tarifas públicas, tais com as relativas a transporte ferroviário suburbano, a tentativa de controle de preços de itens da cesta de consumo básico, tais como carne, e de aluguéis através da Lei do Inquilinato. Muitas destas medidas foram simplesmente ineficazes, todas geraram distorções. O salário mínimo real médio nos anos de reajuste alcançaram picos históricos cerca de 83-85% acima do nível de 1941.

Além dos gastos com o Plano de Metas, outras importantes fontes de despesa no período decorriam dos crescentes déficits operacionais das empresas estatais provedoras de

serviços públicos, especialmente no setor de transportes, ferrovias e empresas de navegação de longo curso e de cabotagem. A política cafeeira, igualmente, absorveu um expressivo montante de recursos – talvez equivalente aos gastos relativos à construção de Brasília – para restringir a oferta de café, dado o excesso de oferta cafeeira decorrente do plantio durante o boom que se esgotou a partir de 1954.

JK, como regra, não dava muita importância às restrições macroeconômicas, mas, em meados de 1958, pareceu reavaliar a sua postura básica. Deu apoio político para que Lucas Lopes, que havia substituído José Maria Whitaker como ministro da Fazenda, patrocinasse a implementação do Programa de Estabilização Monetária 1958-1959 elaborado pelo novo ministro Lucas Lopes e que tinha como alvo a contenção da inflação. O programa, que contou com o apoio do FMI, era baseado no controle de crédito e de gasto público. Fracassou rapidamente, pois não contou com o apoio sustentado de JK. Lucas Lopes, velho companheiro de JK, evocou, muitos anos depois, os tempos do Plano de Metas: “Juscelino ... era um desenvolvimentista *à outrance*, que pouco se incomodava com ... problemas [macroeconômicos]...Os políticos brasileiros não acreditavam em inflação, acreditavam em obras bem-feitas. Pouco se incomodavam se essas obras resultavam ou não em um processo inflacionário...”. Ver Lopes (1992). Como já se viu, com base no fracasso do programa de estabilização de Lucas Lopes, e conseqüente suspensão dos acordos com o FMI, surgiu a interpretação que consagraria o nacionalismo de JK: o Brasil havia “rompido” com o FMI. Não houve “ruptura”, o Brasil simplesmente deixou de cumprir o programa acordado com o FMI.

Do ponto de vista externo, a política econômica sob JK, embora tenha mantido a Instrução 113, ajustou-se à reforma tarifária promovida em 1957 que, finalmente, estabeleceu que a tarifa brasileira seria *ad valorem* e não mais específica, como havia sido desde 1900. O regime cambial foi simplificado, com a criação de uma categoria geral e outra especial, em substituição às cinco categorias da Instrução 70. A restrição externa continuou a ser relevante: nos anos finais da administração JK recorreu-se a operações de swaps de curto prazo que geravam moeda estrangeira e eram garantidas pelas reservas brasileiras. Cerca de 70% da dívida externa ao final de 1960 venceria no

triênio 1961-1963. No terreno comercial, o Brasil tornou-se, em 1960, membro da ALALC-Associação Latino-Americana de Livre Comércio cujo ambicioso programa de integração regional acabou frustrando-se rapidamente.

Jânio Quadros sublinhou ao assumir a presidência em 1961, com boa razão, a precariedade da herança que lhe entregavam do ponto de vista da inflação e do balanço de pagamentos. Planejou adotar um programa de contenção de gastos que permitisse a reversão da aceleração inflacionária, mas antes pretendeu alinhar os preços relativos, tendo como objetivo a unificação da taxa cambial, e reduzir o impacto fiscal dos subsídios relativos às importações de bens essenciais. Isto foi feito através da Instrução 204 da SUMOC que eliminou os leilões de cambiais para a categoria geral de importações e permitiu que fossem realizadas à taxa livre, embora as submetesse a quotas semanais por firma importadora e à obrigatoriedade de compra de letras do Banco do Brasil com prazo de 150 dias e juros nominais de 6% de valor igual ao das importações. As importações da categoria especial continuariam a ser objeto de licenciamento prévio da CACEX e de leilões de Promessas de Licenças de Importação. As importações preferenciais – trigo, petróleo -- seriam feitas a uma taxa de câmbio que sofreu ajuste de 100% em relação à taxa cambial anterior: o governo pretendia vender câmbio de custo ao seu custo real. As taxas cambiais aplicáveis às exportações de café, cacau e derivados seriam mantidas, mas as diferenças em relação à taxa livre seriam recolhidas a um fundo de sustentação de preços destas commodities. As demais exportações teriam que ser em parte liquidadas por meio de Letras do Banco do Brasil (120 dias, 6%). Decisões posteriores alteraram detalhes do complexo regime cambial, muito distante de qualquer coisa parecida com unificação da taxa cambial, embora marginalmente menos distorcivo do que o que o precedeu. Embora autores como Furtado (1975) tenham atribuído a esta reforma o ônus da aceleração inflacionária, a análise global do impacto do regime cambial sugere que o impacto já havia sido negativo a partir de 1959 e que o governo recuperou parte de suas perdas fiscais através da colocação de letras a taxas de juros negativas. Para a política econômica nos governos Quadros e Goulart ver Mesquita (2010).

O governo, contando com a simpatia do FMI, teve sucesso na negociação da dívida externa re-escalando os pagamentos de 1961 a 1965 em uma escala cadente de 80% a 35%, afetando cerca de US\$ 1100 milhões, dos quais 80% nos EUA e Canadá e o restante na Europa.

A renúncia de Quadros significou o fracasso de seu programa de estabilização e o agravamento da crise fiscal que acometia o governo. O gabinete de “união nacional” presidido por Tancredo Neves -- que incluía Moreira Salles (Fazenda), Gabriel Passos (Minas e Energia), Ulysses Guimarães (Indústria e Comércio), Franco Montoro (Trabalho e Previdência), Santiago Dantas (Relações Exteriores) e Hermes Lima (Gabinete Civil) chegou a apresentar um programa de governo com objetivos “não todos plenamente compatíveis”. Em contraste com o mote “governar é escolher”, celebrizado por Pierre Mendès-France, o plano não passava de um longo rol de boas intenções: crescer a 7,5% ao ano; reduzir o desemprego, as desigualdades sociais e regionais; estabilizar preços; atenuar o desequilíbrio externo; aumentar a produtividade agrícola e a capacidade de absorção de mão de obra da indústria. Propunha uma reforma tributária com a introdução de bases ad valorem na tributação indireta e a eliminação de ganhos fictícios gerados pela inflação e criação de um banco central. Em termos mais práticos tentou implementar, sem sucesso, programas de contenção de gastos em setembro de 1961 e no início de 1962. O detalhe curioso é que nesta última tentativa havia a previsão de colocação de significativo montante de títulos públicos indexados. Mas os planos fracassaram em meio à oposição de vários fontes, inclusive do presidente. Com a aproximação dos prazos de desincompatibilização relativos à eleição de outubro de 1962, o gabinete Tancredo renunciou em junho.

O segundo semestre de 1962 foi marcado por aguda crise política. Inicialmente o nome da Santiago Dantas foi rejeitado pelo Congresso Nacional para suceder Tancredo Neves como presidente do Conselho de Ministros. Presumivelmente isto se deu por conta da oposição à gestão de Dantas no Itamaraty, durante o gabinete Neves, quando o Brasil aprofundou a política externa independente lançada por Jânio Quadros. Foram reatadas as relações com a União Soviética, rompidas em 1947 em um dos mais lamentáveis

episódios da política externa subserviente aos EUA durante o governo Dutra. Mais importante, na reunião da Organização dos Estados Americanos, em janeiro de 1962, em Punta del Este, o Brasil absteve-se de apoiar a expulsão de Cuba da organização, patrocinada pelos EUA. Durante a crise dos mísseis soviéticos em Cuba, em novembro de 1962, o alinhamento com os EUA foi apenas parcial.

As relações com os EUA deterioraram-se, também, com o apoio federal à desapropriação de empresas norte-americanas de serviços públicos que operavam no Rio Grande do Sul. O governador Leonel Brizola, que já havia encampado a AMFORP e parte da International Telephone and Telegraph (ITT) em 1959, desapropriou a Cia. Telefônica Nacional, outra subsidiária da ITT. O Congresso aprovou legislação, Lei 4131 de que incluía a possibilidade limitação de remessa de lucros de empresas estrangeiras tomando como base o seu re-investimento de lucros passados. O assunto ficou pendente por muito tempo, esperando a regulamentação que só veio em 1963 com a radicalização do governo Goulart. Em abril de 1962, Goulart visitou os EUA e tratou de assuntos relacionados à dívida externa e aos investimentos diretos estrangeiros no Brasil e desanuviou parte dos problemas suscitados pelas desapropriações promovidas por Brizola.

Embora objeções à política externa independente conduzida por Dantas certamente tenham tido papel dominante para explicar a resistência de congressistas à sua indicação há evidência de outras dificuldades. Antes da rejeição de seu nome, Dantas em magnífico discurso ao Congresso, defendeu a necessidade de estabelecer-se clara prioridade entre objetivos à luz dos recursos disponíveis, sublinhando a importância da contenção de preços.

A aprovação de Moura Andrade como sucessor de Tancredo Neves não foi homologada pelo presidente, sob pressão de seus aliados à esquerda. O candidato de compromisso foi Brochado da Rocha, ainda com um gabinete efetiva de compromisso, como indica a manutenção de Moreira Salles na pasta da Fazenda. Para implementar seu programa, Brochado da Rocha solicitou poderes especiais ao Congresso que lhe foram negados e

levaram à sua renúncia. A partir daí, tornou-se claro que o experimento parlamentarista havia fracassado e tornou-se dominante a idéia de que o impasse político só seria removido com a realização de um plebiscito. Hermes Lima esteve à frente do gabinete de pré-plebiscitário, cuja composição já não refletia grandes esforços de conciliação com os setores mais conservadores, como indicava a exclusão de Moreira Salles. Ao apagar das luzes de 1962 foi aprovada a legislação que aprovava o pagamento de um salário mensal adicional ao final do ano para todos os trabalhadores do setor privado.

A deterioração adicional dos termos de troca em 1962 levou ao aumento do déficit em conta corrente. A posição do balanço de pagamentos foi ainda agravada pelo início de significativa retração da entrada de investimento direto estrangeiro, em parte pela deterioração do clima político, em parte pelo esgotamento do ciclo de investimentos associado ao Plano de Metas. O déficit foi financiado com a captação de recursos de curto prazo, atrasados comerciais e uso de reservas. Apesar disso o governo ainda foi capaz de manter a extração de significativos recursos com base na “cunha cambial” entre o que era pago a geradores de divisas e cobrado dos que demandavam divisas. Foi negociado o primeiro Acordo Internacional do Café (1963-1968) com o propósito de estabilizar preços. Pela primeira vez em sua história o país submetia abandonava a política unilateral quanto a preços de café adotada desde a primeira “valorização” do café a partir de 1907.

O ritmo de crescimento da economia em 1962 começou a arrefecer -- 6,6% comparado a 8,6% no ano anterior – enquanto a inflação acelerava. Medida pelo deflator implícito do PIB alcançou mais de 50% em 1962, comparado a 25% em 1960 e 35% em 1961, enquanto em bases mensais a inflação medida pelos preços por atacado excedia 5%, equivalente a uma inflação anual de 80%.

Após a vitória do presidencialismo em janeiro de 1963, a estratégia do governo dependia da implementação do Plano Trienal. A equipe econômica do governo era constituída por Santiago Dantas, na pasta da Fazenda, e Celso Furtado, com experiência na CEPAL e na Sudene, como ministro extraordinário do Planejamento e principal formulador do plano.

O plano objetivava manter as altas taxas de crescimento alcançadas desde 1943 -- 7% ao ano--, conter gradualmente a inflação reduzindo-a para 25% em 1963 (50% em 1962) e 10% em 1965, além de amplas reformas estruturais. Embora as “reformas de base” ocupassem lugar proeminente no discurso político da época, os planos concretos para sua realização eram bastante nebulosos, com a possível exceção da reforma agrária e mesmo assim em grande medida circunscrita à deflagrada Zona da Mata em Pernambuco.

O diagnóstico inflacionário era convencional, atribuindo a inflação alta à expansão de gastos públicos. Seu controle seria baseado na redução de subsídios relacionados a tarifas públicas e importações. Eram previstas, também, metas para a expansão de monetária e de crédito. Em janeiro, o governo aumentou as tarifas públicas, anunciou o fim dos subsídios cambiais a trigo e petróleo. A partir de março os gastos públicos foram contidos, o crédito público e privado foi limitado, os depósitos compulsórios bancários aumentados. A inflação mensal foi reduzida temporariamente (0,5% em abril), mas o plano enfrentou uma barragem de críticas do setor empresarial e dos sindicatos. Seu fracasso foi explicitado quando o Congresso votou em abril um aumento de 70% para o funcionalismo, ao invés dos 40% propostos pelo governo. Era derrota explícita da “esquerda positiva”.

No quadro externo, embora a redução do ritmo de atividade tenha reduzido as importações, o fato marcante foi o fracasso das negociações de Dantas, em 1963, para, de novo, re-escalonar a dívida externa. Apesar de concessões brasileiras quanto à indenização a ser paga à AMFORP, apenas US\$ 84 milhões foram obtidos para desembolso imediato. A missão do FMI que havia visitado o Brasil no início do ano recomendou que o empréstimo inicialmente fixado em US\$ 100 milhões fosse reduzido para US\$ 60 milhões.

Em junho, Dantas e Furtado são substituídos. Depois disto foi ladeira abaixo, tanto do ponto de vista político quanto econômico. O embaixador do Brasil em Washington, Roberto Campos, figura importante na intermediação com os norte-americanos, pediu remoção. Não havia mais qualquer esboço de estratégia econômica. Em meio à

deterioração do quadro político – rebelião de sargentos em 1963, comício de 13 de março, revolta de marinheiros -- os indicadores econômicos pioraram: o descontrole fiscal agravou-se, a economia cresceu apenas 0,6% em 1963 e a inflação anual beirava os 100%.. O palco estava armado para o golpe militar e para vinte anos de ditadura. Não há consenso quanto às causas para a recessão brasileira a partir de 1962. Provavelmente esteve relacionada a uma combinação de fatores adversos que incluem a estabilização fracassada de 1963, a deterioração do quadro político, a aceleração inflacionária e o fim do ciclo de investimentos iniciados no Plano de Metas. Ver Tavares (1964) sobre substituição de importações.

Embora o PIB per capita brasileiro se tenha expandido a uma taxa bastante alta entre 1930 e 1964 – da ordem de 2,5% ao ano – seu desempenho foi superado por outras economias latino-americanas, tais como o Peru e a Venezuela, e também por economias maduras como Japão, Finlândia, Alemanha Ocidental e Itália e até mesmo por algumas economias socialistas como a União Soviética e a Bulgária. Como a economia brasileira partiu de uma base muito modesta em 1930 – era, de longe, a mais pobre entre as maiores economias latino-americanas -- permanecia nesta posição em 1964. Só o boom de 1967-1974 traria uma melhora significativa de sua posição relativa.

Mas o período havia sido marcado por grande mudança estrutural: em 1928 a agricultura representava 30% do produto contrastados a cerca de 16% para a indústria. Em 1964, as posições haviam sido invertidas: a indústria respondia pelo dobro da participação da agricultura. mais de 32% e 16%, respectivamente. Apesar da mudança estrutural, o Brasil ainda era essencialmente um exportador de commodities com as exportações de manufaturas respondendo por algo da ordem de 3% das exportações totais.

A necessidade premente de reformas econômicas estruturais havia sido explicitada pelas dificuldades crescentes enfrentadas, em particular a partir de 1961. O regime militar iria empreender algumas delas, embora no processo de modernização implementado tivesse criado novas distorções cuja remoção permaneceria por décadas na pauta prioritária de sucessivos governos. A herança da Terceira República em termos de criação de

capacidade produtiva e de infra-estrutura, somada às reformas estruturais de 1964-1967 permitiriam que fosse retomado o crescimento acelerado até 1980.

Referências

Capítulos de Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro: Campus, 1990: Sérgio Besserman Vianna, “Política econômica externa e industrialização: 1946-1951” [a] e “Duas tentativas de estabilização: 1951-1954” [b]; Demosthenes Madureira de Pinho Neto, “O interregno Café Filho: 1954-1955”; Luiz Orenstein e Antonio Cláudio Sochaczewski, “Democracia com desenvolvimento: 1956-1961”.

Abreu, Marcelo de Paiva, *O Brasil e a economia mundial, 1930-1945*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

Abreu, Marcelo de Paiva, “1944-73: crescimento rápido e limites do modelo autárquico” in Bolívar Lamounier, Dionísio Dias Carneiro e Marcelo de Paiva Abreu, *50 anos de Brasil. 50 anos de Fundação Getúlio Vargas*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

Fishlow, A, “Origins and Consequences of Import Substitution in Brazil”, in E. di Marco (org.), *International Economics and Development: Essays in honor of Raul Prebisch*, Nova York, Academic Press, 1972.

Furtado, Celso, *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro: Forense, 1959.

Furtado, Celso, *O mito do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

Gudin, Eugênio, *Café e câmbio*, Rio de Janeiro: Laemmert, 1933.

Gordon, Lincoln e Engelbert Grommers, *Manufacturing Investment in Brazil: the impact of Brazilian government policies 1946-1960*. Cambridge (Mass.): Harvard University, 1962.

Leopoldi, Maria Antonieta P., “Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-1960) in Angela de Castro Gomes (org.), *O Brasil de JK*, Rio de Janeiro: FGV-CPDOC, 1991.

Lopes, Lucas, *Memórias do desenvolvimento*, Rio de Janeiro: Centro de memória da Eletricidade no Brasil, 1992.

Malan, Pedro Sampaio, “Relações econômicas internacionais no Brasil (1945-1964)”, in Boris Fausto (org.), *História geral da civilização brasileira*, Tomo III, volume 11, São Paulo: Difel, 1984.

Mesquita, Mário Magalhães Carvalho, “Brasil 1961-1964: Inflação, estagnação e ruptura”, *Texto para Discussão* 569, Departamento de Economia, PUC-Rio, março de 2010. <http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td569.pdf>

Peláez, Carlos Manuel, “As conseqüências da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945”, *Revista Brasileira de Economia*, 25 (3), setembro, 1971.

Silber, Simão Davi, “Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929/1939” in Flávio Rabelo Versiani e José Roberto Mendonça de Barros (orgs.), *Formação econômica do Brasil: A experiência da industrialização*, São Paulo: Saraiva, 1977.

[Tavares, M.C.] , “Auge y declinación del proceso de substitución de importaciones em El Brasil”, *Boletín Económico de América Latina*, 9 (1), março, 1964.

Departamento de Economia PUC-Rio
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Rua Marques de São Vicente 225 - Rio de Janeiro 22453-900, RJ
Tel.(21) 35271078 Fax (21) 35271084
www.econ.puc-rio.br
flavia@econ.puc-rio.br