



FABIO GIAMBIAGI, ANDRÉ VILLELA,
LAVINIA BARROS DE CASTRO
E JENNIFER HERMANN

ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

[1945-2010]

2ª Edição


CAMPUS

Cadastre-se em
www.elsevier.com.br
para conhecer nosso catálogo
completo, ter acesso a serviços
exclusivos no site e receber informações
sobre nossos lançamentos e promoções.

FABIO GIAMBIAGI, ANDRÉ VILLELA,
LAVINIA BARROS DE CASTRO
E JENNIFER HERMANN

ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

[1945-2010]

2ª Edição



ELSEVIER



CAMPUS

© 2011, Elsevier Editora Ltda.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/98.
Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora,
poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados:
eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

Copidesque: Adriana Kramer

Editoração Eletrônica: DTPPhoenix Editorial

Revisão Gráfica: Maria Elisa Sankuevitz Cruz Lima

Elsevier Editora Ltda.
Conhecimento sem Fronteiras
Rua Sete de Setembro, 111 – 16ª andar
20050-006 – Centro – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Rua Quintana, 753 – 8ª andar
04569-011 – Brooklin – São Paulo – SP

Serviço de Atendimento ao Cliente
0800-0265340
sac@elsevier.com.br

ISBN 978-85-352-4863-0 (recurso eletrônico)



Nota: Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação, impressão ou dúvida conceitual. Em qualquer das hipóteses, solicitamos a comunicação ao nosso Serviço de Atendimento ao Cliente, para que possamos esclarecer ou encaminhar a questão.

Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoas ou bens, originados do uso desta publicação.

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

E22 Economia brasileira contemporânea [recurso eletrônico]: 1945-2010 / [organizadores Fabio Giambiagi... et al.]. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
recurso digital

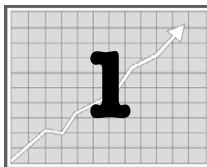
Formato: Flash
Requisitos do sistema: Adobe Flash Player
Modo de acesso: World Wide Web
Apêndice
Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-85-352-4863-0 (recurso eletrônico)

1. Brasil – Condições econômicas. 2. Brasil – Política econômica.
3. Brasil – Política e governo – 1945-. 4. Livros digitais. I. Giambiagi, Fabio.

11-2999

CDD: 330.981
CDU: 338.1(81)

Capítulo



O pós-Guerra

(1945-1955)

Sérgio Besserman Vianna

André Villela

“Estadista é aquele que pensa na próxima geração.”

Winston Churchill, ex-primeiro-ministro da Grã-Bretanha

“Hay un español que quiere/vivir y a vivir empieza/entre una España que llora/
y otra España que bosteza.”¹

Antonio Machado, poeta espanhol

Introdução: o Contexto Histórico

A década que separa o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) e a eleição de Juscelino Kubitschek à Presidência da República (1955) assistiu, na economia mundial, à lenta transição na direção dos princípios liberais acordados em Bretton Woods (1944). No Brasil, nesse mesmo período, a ênfase nas virtudes do liberalismo econômico e político coincidiu com o fim do Estado Novo (1937-45) e o início do governo Dutra. Este último, porém, logo se deparou com os problemas derivados do início da Guerra Fria² e do período da economia internacional conhecido como de “escassez de dólares”.³ As sucessivas crises de balanço de pagamentos por que passaria o Brasil nos primeiros anos do pós-Guerra acarretaram o abandono do modelo liberal e deram lugar a um modelo de desenvolvimento industrial com crescente participação do Estado. No período coberto por este capítulo, essa participação foi de natureza, essencialmente, indireta, tendo como principais características a adoção de controles cambiais e de importações e a criação de um aparato regulatório em diversas áreas do domínio econômico.

Como não poderia deixar de ser, Getúlio Vargas, que governara o Brasil por 15 anos seguidos — de início, em contexto que se pode considerar democrático (1930-37) e, em seguida, como o ditador do Estado Novo —, era o ponto de referência da luta política e dos conflitos econômicos e sociais também no pós-Guerra. Essa influência extrapolava o legado — não desprezível, diga-se — de realizações concretas de seu longo período no poder. Entre estas últimas incluem-se, necessariamente, a implantação de complexa legislação social (sobretudo, trabalhista), o esforço de profissionalização da burocracia estatal e o início de uma ação mais direta do Estado no domínio econômico, corporificada na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional — CSN e da Companhia Vale do Rio Doce. Todos eles, marcos do estadista Vargas, na acepção dada por Churchill na epígrafe deste capítulo.

Mais importante, porém, do que essas realizações “materiais”, foi o elemento distintivo do primeiro período Vargas: a incorporação, pela primeira vez na história brasileira, do “povo” (classe trabalhadora) como agente político relevante. Esse fato — ao mesmo tempo inédito e auspicioso — imprimiria nova dinâmica ao processo político do pós-Guerra, permitindo importantes avanços na construção da democracia no país.

O caráter “revolucionário” dessa mudança promovida por Getúlio suscitaria a reação — mais ou menos violenta — do projeto político concorrente, que podemos chamar de liberal-conservador. No campo político-partidário, o confronto entre essas duas visões de mundo oporia a União Democrática Nacional — UDN, conservadora, às duas agremiações getulistas, o Partido Trabalhista Brasileiro — PTB e o Partido Social Democrático — PSD.

A política econômica no Brasil de 1945 a 1955 refletiu não apenas as ideias e os interesses econômicos e políticos em disputa domesticamente como, também, as restrições de ordem interna e externa. A condução e os resultados dessa política — tanto a de curto prazo (macroeconômica) quanto a de prazo mais longo (industrial) — serão examinados neste capítulo, que é dividido em quatro seções, além desta Introdução. Nelas são analisados os três governos do período, em ordem cronológica, a saber, governos Dutra (1946-1950), Vargas (1951-1954) e Café Filho (1954-1955). Ao final, é feito um balanço da década de 1945-55, à guisa de conclusão.

O Governo Dutra: 1946-1950

A queda de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo, em 1945, foram obras, mais do que da dinâmica política doméstica, da inserção do Brasil no quadro das relações internacionais. Desde que começaram os preparativos para o envio de contingentes da Força Expedicionária Brasileira — FEB para lutarem, em solo europeu, contra o nazi-fascismo, ficava patente a contradição existente entre o apoio

do Brasil às democracias e a ditadura de Vargas. Esse fato deu alento aos opositores do regime, que, por intermédio dos militares — e contando com o simpatia dos Estados Unidos — forçaram a renúncia do presidente. As eleições que se seguiram levaram ao poder o general Eurico Gaspar Dutra, candidato do PSD, derrotando o udenista Eduardo Gomes, também militar (brigadeiro da Aeronáutica).⁴

A política econômica no governo Dutra pode ser delimitada por dois marcos relevantes. O primeiro foi a mudança na política de comércio exterior, com o fim do mercado livre de câmbio e a adoção do sistema de contingenciamento às importações, entre meados de 1947 e o início de 1948. O segundo foi o afastamento do ministro da Fazenda, Correa e Castro, em meados de 1949, indicando a passagem de uma política econômica contracionista e tipicamente ortodoxa para outra, com maior flexibilidade nas metas fiscais e monetárias. O importante a notar é que ambos os marcos fazem parte de um mesmo processo de progressiva desmontagem da visão que norteou a formação do governo Dutra. Essa visão, assim como seu gradual desaparecimento, por sua vez, só é compreensível à luz dos acontecimentos do cenário internacional.

As perspectivas que o governo Dutra tinha em seu início foram fundamentalmente determinadas pela ideia de uma rápida reorganização da economia mundial, de acordo com os princípios liberais de Bretton Woods (e que envolviam, prioritariamente, a eliminação das barreiras ao livre fluxo de bens e a multilateralização do comércio internacional). Entretanto, esses princípios não foram implementados automaticamente e, aos poucos, as concepções iniciais do governo foram sendo erodidas.

Pode-se considerar que, ao final da Segunda Guerra, as autoridades monetárias e cambiais do Brasil se tornaram vítimas de uma espécie de “ilusão de divisas”, que se apoiava na percepção de que o país estaria em situação bastante confortável com relação às suas reservas internacionais. Além de se julgar credor dos Estados Unidos pela colaboração oferecida durante a Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro acreditava que uma política liberal de câmbio seria capaz de atrair fluxos significativos de investimentos diretos estrangeiros. Havia, ainda, a esperança de uma alta expressiva dos preços internacionais do café, em consequência, principalmente, da eliminação, em julho de 1946, de seu preço-teto por parte do governo norte-americano.

Confiante na evolução favorável do setor externo, o governo Dutra identificou na inflação o problema mais grave e premente a ser enfrentado. O diagnóstico oficial localizava nos déficits orçamentários da União, que vinham sendo acumulados nos últimos anos, a causa maior dos aumentos no nível de preços, assumindo, assim, que políticas monetárias e fiscais severamente contracionistas formariam o tratamento adequado.⁵

Política Econômica Externa

As políticas cambial e de comércio exterior do início do governo Dutra devem ser analisadas, portanto, à luz daquela “ilusão de divisas” e da prioridade dada ao combate à inflação. A taxa de câmbio foi mantida em torno de Cr\$18-19 por dólar, havendo um relaxamento dos controles cambiais em princípios de 1946, com a abolição das restrições a pagamentos existentes desde o início dos anos 30. Vale ressaltar que, nos anos anteriores, como os preços no Brasil aumentaram muito acima da variação dos preços nos Estados Unidos e a taxa de câmbio tinha variado pouco, a sobrevalorização real era evidente.

Eram vários os objetivos dessa política:

- Atender à demanda contida de matérias-primas e de bens de capital para reequipamento da indústria, desgastada durante a guerra;
- Forçar a baixa dos preços industriais, mediante o aumento da oferta de produtos estrangeiros, importados com uma cotação cambial sobrevalorizada;
- Estimular o ingresso de capitais, com a liberalização de sua saída, na expectativa de que funcionasse como fator de atração de recursos.

A ilusão que primeiro se evidenciou como tal foi a falsa avaliação da situação das reservas internacionais. Em 1946, metade das reservas estava em ouro e era considerada reserva estratégica, que necessariamente deveria ser preservada para emergências futuras. A outra metade era composta de US\$235 milhões em libras esterlinas bloqueadas e apenas US\$92 milhões eram de fato líquidas e utilizáveis em negócios com países de moeda conversível. Além disso, as reservas evoluíam de modo desfavorável, na medida em que o problema fundamental da balança comercial estava no fato de o Brasil obter substanciais superávits comerciais com a área de moeda inconvertível, enquanto acumulava déficits crescentes com os Estados Unidos e outros países de moeda forte.

Quanto às esperanças de captação de recursos externos através da assistência financeira oficial dos Estados Unidos e do futuro afluxo de capitais privados internacionais, esvaíram-se logo no imediato pós-Guerra, uma vez que a mudança na estratégia global dos Estados Unidos indicava também alteração da posição daquele país com relação ao Brasil. Resumidamente, em virtude da prioridade conferida por aquele país à reconstrução europeia, restaria ao Brasil recorrer aos influxos de capitais privados para financiar o seu desenvolvimento econômico.⁶

Nesse contexto, desfeitas progressivamente as ilusões de que as restrições externas haviam sido superadas, pareceria natural a opção de desvalorizar a moeda. Como dito, porém, essa alternativa foi posta de lado pelo governo Dutra — e por diversas razões. Em primeiro lugar, uma vez que a demanda estrangeira pelo

café era relativamente inelástica com respeito ao preço, uma taxa de câmbio sobrevalorizada — ao desestimular a oferta do produto — poderia ser utilizada para sustentar os preços internacionais do café. Em segundo, as autoridades governamentais temiam que alterações na taxa cambial tivessem reflexos significativos sobre o nível de preços domésticos, comprometendo a política de combate à inflação. Em terceiro lugar, mais de 40% das exportações dirigiam-se à área de moedas inconversíveis e/ou bloqueadas, e o café representava mais de 70% das exportações para áreas de moedas conversíveis. Assim, mesmo supondo uma elevada elasticidade-preço da oferta de outras exportações que não o café, não era justificável uma política de superávits comerciais adicionais na área de moedas não conversíveis, pois isso apenas pressionaria a base monetária, dada a manutenção do câmbio fixo.

Em vez de desvalorizar a moeda, portanto, em julho de 1947 o governo instituiu controles cambiais e de importações. Os bancos autorizados a operar em câmbio foram obrigados a vender ao Banco do Brasil 30% de suas aquisições de câmbio livre, à taxa oficial de compra. Atendidos os compromissos do governo, o Banco do Brasil disponibilizaria divisas de acordo com uma escala de prioridades que favorecia a importação de produtos considerados essenciais. O controle instituído não foi rigoroso, e as restrições ao comércio exterior foram apresentadas como passagens, destinadas a serem abandonadas assim que os mercados mundiais se recuperassem. Apenas em fevereiro de 1948 foi adotada a primeira forma do sistema de contingenciamento a importações, baseado na concessão de licenças prévias para importar, de acordo com as prioridades do governo. Tal sistema permaneceria, na prática, até a liberalização ocorrida no início do governo Vargas (1951), e, na legislação, até a Instrução 70 da Sumoc, em outubro de 1953.

Analisado em sua capacidade de reduzir o déficit com a área conversível, o sistema de licenciamento de importações funcionou a contento. O déficit com essa área — de US\$313 milhões, em 1947 — foi reduzido para US\$108 milhões em 1948 e transformado em pequeno superávit de US\$18 milhões em 1949. Com a área de moeda inconversível, ocorreram superávits em 1947 e 1948 e razoável equilíbrio entre 1949 e 1950.⁷

Contudo, um resultado não desejado da manutenção da taxa cambial foi a perda de competitividade das exportações brasileiras — principalmente em relação aos mercados europeus, devido às desvalorizações das principais moedas do Continente em 1949. Para isso, contribuiu a progressiva reorganização da economia mundial após a Segunda Guerra, levando a que as exportações brasileiras de manufaturados — que haviam crescido durante o conflito — perdessem espaço no mercado internacional. Como consequência, as exportações, exceto o café, contraíram-se entre 1947 e 1950.

Substituição de Importações e Crescimento Industrial

Embora o sistema de controle de importações tenha sido instituído em meados de 1947 com o intuito de fazer frente ao desequilíbrio externo — procurando racionalizar e dar melhor uso à moeda estrangeira disponível — terminou por ter grande importância para o crescimento da indústria no pós-Guerra.⁸

Mantinha-se a taxa de câmbio sobrevalorizada e, progressivamente, impunham-se medidas discriminatórias à importação de bens de consumo não essenciais e daqueles com similar nacional. Daí resultou

“Um estímulo considerável à implantação interna de indústrias substitutivas desses bens de consumo, sobretudo os duráveis, que ainda não eram produzidos dentro do país e passaram a contar com uma proteção cambial dupla, tanto do lado da reserva de mercado como do lado do custo de operação. Essa foi basicamente a fase da implantação das indústrias de aparelhos eletrodomésticos e outros artefatos de consumo durável.”⁹

Pode-se apontar a existência de três efeitos relacionados à combinação de uma taxa de câmbio sobrevalorizada com controle de importações: um efeito subsídio, associado a preços relativos artificialmente mais baratos para bens de capital, matérias-primas e combustíveis importados; um efeito protecionista, viabilizado pelas restrições à importação de bens competitivos; e um terceiro efeito, na verdade, resultante da combinação dos dois primeiros, que consiste na alteração da estrutura das rentabilidades relativas, no sentido de estimular a produção para o mercado doméstico em comparação com a produção para exportação.

Paralelamente à imposição de controles cambiais e sobre as importações, o crédito real à indústria cresceu 38%, 19%, 28% e 5%, respectivamente, nos anos de 1947 a 1950. Os dados de 1947 e 1948 são particularmente significativos, pois nesses anos, como se verá adiante, o governo estava fortemente empenhado em adotar políticas austeras.

Como resultado da combinação de controles sobre as importações e expansão real do crédito ao setor manufatureiro, entre 1946 e 1950 a produção real da indústria de transformação aumentou em pouco mais de 42% (9% a.a.), com destaque para os setores de Material Elétrico¹⁰ (28% a.a.), Material de Transporte (25% a.a.) e Metalurgia (22% a.a.).¹¹ Ainda assim, esses três setores respondiam, conjuntamente, por menos de 10% do valor adicionado industrial no início da década de 1950. Naquele ano, as importações ainda representavam 40% da oferta doméstica no setor de Material Elétrico, 51% no de Material de Transporte e 18% da oferta doméstica na Metalurgia (contra 13,5%, em média, na indústria de transformação em 1950).¹²

Deve-se ressaltar que o avanço do processo de industrialização nos primeiros anos após a Segunda Guerra foi, essencialmente, um efeito *indireto* dos controles

cambiais e de importação adotados como resposta aos problemas do balanço de pagamentos. Ademais, tratou-se de um movimento fundamentalmente levado adiante pelo setor privado (com a importante exceção da CSN, estatal), como resposta à mudança de preços relativos, que permitia acesso a insumos essenciais a custo baixo e, simultaneamente, conferia proteção à produção doméstica de produtos finais.¹³

Durante o governo Dutra, a única iniciativa de intervenção planejada do Estado para o desenvolvimento econômico terminou sendo o Plano Salte, tentativa de coordenação dos gastos públicos destinados aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, e que previa investimentos para os anos de 1949 a 1953. A principal dificuldade do Plano Salte foi a inexistência de formas de financiamento definidas. Tendo atravessado o segundo governo Vargas sem grandes resultados concretos, foi finalmente extinto na administração Café Filho.

Política Econômica Interna

A política econômica doméstica do governo Dutra pode ser definida, até 1949, como marcadamente ortodoxa. A inflação, que chegara a 11% e 22% em 1945 e 1946, respectivamente, foi identificada como o principal problema a ser enfrentado e diagnosticada oficialmente como derivada de excesso de demanda agregada. A sua eliminação se daria através de uma política monetária contracionista, que reduziria o dispêndio privado, e de política fiscal austera, que acabaria com os déficits orçamentários que vinham se acumulando nos últimos 20 anos.

Após um enorme déficit no orçamento da União em 1946, a contração do investimento público em 1947 e 1948 permitiu a obtenção de pequenos superávits naqueles dois anos. A política monetária, contudo, foi pressionada pela expansão do crédito do Banco do Brasil (presidido por Guilherme da Silveira) que, em 1948, apresentou crescimento real de 4,0%, voltado principalmente para o financiamento à indústria. O PIB cresceu 9,7% em 1948 (graças, sobretudo, ao crescimento industrial). Já a inflação — após cair para 2,7% em 1947 — alcançou 8,0% no ano seguinte.

A substituição de Correa e Castro por Guilherme da Silveira no Ministério da Fazenda marca um ponto de inflexão na política econômica ortodoxa até então praticada pelo governo Dutra. O fato é que em 1949 gerou-se um enorme déficit no orçamento do setor público (incluindo estados e o Distrito Federal), que continuaria em 1950. A expansão real do crédito do Banco do Brasil, corroborada por política monetária “frouxa”, levou a inflação anual a níveis de dois dígitos: 12,3% e 12,4% em 1949 e 1950, respectivamente. Ajudado por esses fatores de expansão, o PIB cresceu 7,7% e 6,8% nesses mesmos anos.¹⁴

É possível apontar pelo menos três motivações para essa reversão na política econômica dos últimos dois anos do governo Dutra. Em primeiro lugar, a proximidade das eleições presidenciais provocava um forte apelo para o aumento dos gastos da União e dos estados. Em segundo, na medida em que a combinação de câmbio sobrevalorizado com controle de importações resultava em vigorosos investimentos na indústria de bens de consumo duráveis, aumentava a força e a demanda do setor industrial. O governo acompanhava esse processo, gerando uma ativa política de crédito para a indústria por parte do Banco do Brasil. Em terceiro lugar, a desvalorização da libra esterlina e de outras moedas em 1949 indicava que a transição em direção à livre conversibilidade das moedas — base indispensável ao surgimento de um movimento de capitais privados mais intenso no mundo — seria lenta.

Como se percebe, as últimas ilusões liberais do governo Dutra esfumaçaram-se e, com elas, as razões para uma adesão estrita à ortodoxia econômica.

O Governo Vargas: 1951-1954

O retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República se deu de forma triunfal. Lançado candidato pelo PTB e com uma campanha baseada na defesa da industrialização e na necessidade de se ampliar a legislação trabalhista, Getúlio conseguiu sensibilizar a maioria do eleitorado.¹⁵ Terminado o pleito, alcançara 48,7% dos votos, contra os 29,7% conferidos ao brigadeiro Eduardo Gomes (UDN) e 21,5% do candidato do PSD, Cristiano Machado.

Em uma manobra que se repetiria no futuro, a oposição tentou invalidar o pleito, sob a alegação (infundada) de que, como não obteve a maioria absoluta dos votos, Vargas não poderia ser declarado vencedor. Foram malsucedidos nesse intento, e, em 31 de janeiro de 1951, Vargas tomou posse. Iniciou seu governo com um espírito conciliatório, procurando atuar como árbitro diante das diversas forças sociais. Tentou atrair a UDN e escolheu um ministério bastante conservador, com ampla predominância de figuras do PSD.¹⁶

O Projeto de Governo

No plano doméstico, a conjuntura herdada por Vargas pode ser sintetizada pela volta do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público. Já no setor externo, as perspectivas eram mais favoráveis e decorriam da elevação dos preços do café e da mudança de atitude do governo norte-americano *vis-à-vis* do continente latino-americano, que reacendia as expectativas de novos fluxos de poupança externa.

Particularmente no caso do Brasil, a vitória de Getúlio Vargas nas eleições de outubro de 1950 parece ter acelerado a disposição norte-americana de colaborar com o vasto programa de equipamento e expansão de setores de infraestrutura básica que o governo brasileiro vinha propondo insistentemente desde o final da guerra. Assim é que, em dezembro de 1950, ainda antes da posse de Vargas, foi constituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que iniciou suas atividades em julho de 1951, propondo-se a elaborar projetos concretos que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Mundial.

A CMBEU era fundamental para o sucesso das aspirações de desenvolvimento econômico do novo governo, por duas razões. Primeiro, asseguraria o financiamento de projetos que permitiriam a superação de gargalos na infraestrutura econômica do país (marcadamente nos setores de energia, portos e transportes), fornecendo as divisas necessárias para essa finalidade. E, segundo, a desobstrução desses pontos de estrangulamento poderia propiciar uma ampliação dos fluxos de capital dirigidos ao Brasil, graças a investimentos diretos ou a novos empréstimos feitos por aquelas duas instituições.

Essa expectativa favorável levou à elaboração de um projeto de governo bem definido, que se desenvolveria, em linhas gerais, em duas fases: na primeira, haveria a estabilização da economia, o que consistia, fundamentalmente, em equilibrar as finanças públicas de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva, e, dessa forma, reduzir a inflação. A segunda fase seria a dos empreendimentos e realizações.

Devido à semelhança com o ocorrido nos primeiros governos republicanos da virada do século, esse projeto foi comparado pelo ministro da Fazenda, Horácio Lafer, por Osvaldo Aranha e pelo próprio presidente Vargas, na Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, aos governos Campos Sales (de austeridade econômica) e Rodrigues Alves (marcado por vigoroso programa de obras públicas), que ocuparam a Presidência da República entre 1898 e 1906.¹⁷

Dentre as realizações de Getúlio Vargas, destaca-se a criação de duas empresas estatais, cuja importância só ficaria mais clara a médio prazo — o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Ambas ajudariam a construir um país que se modernizava, deixando para trás outro, que “bocejava”, como nos dizeres do poeta espanhol Antonio Machado, citado no começo do capítulo.

Rumo ao Colapso Cambial: 1951-1952

Os objetivos da política econômica no que deveria ser a “fase Campos Sales” do governo ficaram imediatamente delineados: tratava-se de comprimir severa-

mente as despesas governamentais, aumentar, na medida do possível, a arrecadação e adotar políticas monetária e creditícia contracionistas.

As despesas do setor público em 1951 foram efetivamente reduzidas. Essa orientação fiscal foi mantida em 1952, quando o superávit no orçamento da União foi praticamente igual ao do ano anterior. A combinação de contenção de despesas da União (acompanhada pelos Estados e o Distrito Federal) e de um grande aumento da receita levou ao primeiro superávit global da União e estados desde 1926.

A política monetária também foi conduzida ortodoxamente naquele biênio, embora a política creditícia do governo tenha se movido na direção contrária. A variação anual do IGP-DI em 1951 e 1952 (12,3% e 12,7%, respectivamente) revelou a persistência do processo inflacionário iniciado no final do governo Dutra. Quanto à evolução da atividade econômica, o PIB real cresceu 4,9% e 7,3% naqueles dois anos.

A CRIAÇÃO DO BNDE E DA PETROBRAS

A criação do BNDE foi precedida de longo período de debates e estudos, tanto técnicos como políticos, sobre a natureza dos problemas econômicos brasileiros, as transformações estruturais por que deveria passar o sistema produtivo e o papel que deveria caber ao Estado e à iniciativa privada (tanto nacional como estrangeira) nessas transformações. Embora a Missão Cooke, de 1942, já tivesse sugerido a conveniência de o Brasil criar entidade governamental dedicada ao financiamento de longo prazo à indústria, os antecedentes diretos e imediatos da instituição foram as atividades da CMBEU, constituída em dezembro de 1950.¹⁸

Integrada por técnicos dos dois países, a comissão foi encarregada de elaborar relatórios dos quais constariam as recomendações necessárias à concretização de um elenco de projetos na área de infraestrutura, julgados capazes de acelerar o crescimento da economia nacional. Com a promessa obtida das diretorias do Banco Mundial e do Eximbank norte-americano, de financiamento em moeda estrangeira totalizando US\$500 milhões, faltava ao governo brasileiro decidir o formato da agência governamental que se encarregaria de financiar os projetos previstos, com base nos recursos em moeda nacional e estrangeira. Após algum debate — havia a possibilidade de se usar uma agência pública já existente, com poderes ampliados —, decidiu-se pela criação do BNDE (em 1982 seria criada uma diretoria no Banco para financiar projetos na área social, levando à mudança do nome da instituição para BNDES).

Ao novo Banco, criado em 20 de junho de 1952, pela Lei nº 1.628, foi dada a incumbência de gerir o Fundo de Aparelhamento Econômico, instituído meses antes; de admi-

nistrar e garantir os créditos em moeda estrangeira comprometidos com o Programa de Reaparelhamento Econômico; e de preparar, se necessário, analisar e financiar projetos específicos que integravam aquele programa.¹⁹ Porém, em fins de 1952, com a guinada na orientação do governo dos Estados Unidos em relação à América Latina — e o conseqüente abandono das promessas de financiamento norte-americano aos projetos da CMBEU — o BNDE teve de reformular o programa recebido da Comissão, passando a trabalhar com uma realidade caracterizada por montante sensivelmente menor de recursos em moeda estrangeira. Após um período inicial em que o volume de financiamentos foi pouco expressivo, o Banco desempenharia papel importante a partir do Programa de Metas, no governo Kubitschek.

A história da Petrobras (empresa criada pela Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953) remonta aos debates, ao final da Primeira República, em torno da nacionalização das jazidas de petróleo brasileiras. As recorrentes dificuldades de abastecimento de petróleo e derivados só fizeram reforçar o grupo dos que identificavam o setor petrolífero como de caráter estratégico para a economia e soberania do país. Não espanta, pois, o envolvimento direto de setores das Forças Armadas no debate em torno da matéria, o que se refletiu na criação, ainda em 1938, do Conselho Nacional do Petróleo — CNP, tendo à frente um general, Horta Barbosa.

A campanha “O petróleo é nosso” acirrou-se no imediato pós-Guerra, engajando, além de políticos e militares, vários setores urbanos. Tal como o corrido em outros países da América Latina, a opção da sociedade brasileira tendia a ser pela exclusão das companhias estrangeiras das etapas de exploração e refino do petróleo. Porém, o consenso se esgotava aí. Quando se tratava de decidir a quem caberiam essas tarefas, as posições políticas se delineavam: de um lado, os defensores do controle estatal de todo o processo; de outro, grupos que propunham uma participação direta do capital privado nacional no setor.

O debate atravessaria o governo Dutra, até que o desenho institucional da política para o setor foi finalmente montado. Foi criado o imposto único sobre derivados de petróleo, coordenado pelo CNP, cuja arrecadação forneceria recursos para a criação da Petrobras. Ao final, àquela empresa foi conferido o monopólio da extração do petróleo, cabendo às companhias estrangeiras, nesse desenho, o mercado distribuidor de combustíveis.²⁰

As perspectivas relativas às transações com o exterior, no início do governo Vargas, eram animadoras. Além do novo quadro de relações com os Estados Unidos, a situação das transações comerciais externas era bastante favorável, graças à elevação do preço internacional do café, iniciada em agosto de 1949.

A política de comércio exterior dos dois primeiros anos do governo manteve a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças para importar, ainda que bastante afrouxado nos primeiros sete meses. A decisão de

liberalizar a concessão de licenças para importar levou em conta a melhoria das condições externas e tinha dois objetivos principais: (1) prevenir-se quanto a uma possível generalização da guerra da Coreia em conflito mundial (sendo ainda recentes as lembranças das dificuldades de abastecimento de produtos essenciais vividas pelo país durante a Segunda Guerra Mundial); e (2) utilizar as importações feitas a uma taxa de câmbio favorável para combater as persistentes pressões inflacionárias. Como resultado dessa liberalização, as importações, que atingiram uma média de US\$950 milhões a.a. entre 1948 e 1950, subiram a US\$1,7 bilhão, em média, no biênio 1951-52. Refletindo o viés industrializante do governo Vargas, mais de 55% desse aumento das importações ocorreu na categoria de bens de capital e 28% em outros bens de produção.²¹

Contudo, essa orientação liberalizante foi sendo modificada progressivamente, à medida que ficavam evidentes os graves desequilíbrios na balança comercial. Ao contrário do esperado, em 1952 a receita das exportações caiu 20%, em comparação com 1951.²² Em face dessa queda, o governo limitou a concessão de licenças de importação no segundo semestre de 1951 e, no início de 1952, comprimiu-a até os níveis dos períodos de maior controle. As licenças, contudo, tinham vida útil entre seis (para bens supérfluos) e 12 meses (para bens de produção), e o nível das importações efetivas permaneceu bastante elevado. Com isso, o equilíbrio de 1951 deu lugar, no ano seguinte, a um déficit na balança comercial de US\$302 milhões, ao esgotamento das reservas internacionais de moedas conversíveis e ao acúmulo de atrasados comerciais superiores a US\$610 milhões, sendo US\$494 milhões em moedas conversíveis. A crise cambial impediu os sonhos de estabilização que sustentavam o projeto “Campos Sales — Rodrigues Alves”.

A Instrução 70 da Sumoc²³

No início de 1953, a conjuntura econômica estava dominada pelo colapso cambial do país. Com grande volume de atrasados comerciais acumulados e sem ter obtido êxito na redução da inflação, o projeto de “sanear” a situação econômico-financeira para, em seguida, dar início a uma fase de empreendimentos, parecia sofrer fortes abalos.

As dificuldades, entretanto, aumentariam: no final de 1952, o candidato do Partido Republicano, general Eisenhower, venceu as eleições presidenciais, derrotando os democratas, que há duas décadas governavam os Estados Unidos. As duas mais importantes e imediatas modificações na política norte-americana para a América Latina foram: em primeiro lugar, como desdobramento inevitável do acirramento da Guerra Fria, o combate ao comunismo passou a merecer atenção prioritária; em segundo, foi abandonada a política do ponto IV, de Truman.²⁴ Com

relação ao Brasil, logo ficou claro que o governo Eisenhower não manteria o financiamento aos projetos elaborados pela Comissão Mista.

A partir do acúmulo, pelo Brasil, de vultosos atrasados comerciais, o Banco Mundial decidiu interferir na condução da política econômica. De início, pressionou o Eximbank a adotar condições bastante duras para a concessão de um empréstimo de US\$300 milhões, que objetivava regularizar a situação dos atrasados comerciais. O passo seguinte foi o fim da CMBEU e a interrupção do financiamento, mesmo aos projetos já elaborados e apresentados por ela.

Em meio à conjuntura econômica adversa, Vargas decidiu reorientar a política do governo. Em junho de 1953, promoveu ampla reforma ministerial, com vistas a enfrentar as múltiplas pressões que se avolumavam. Entre estas estavam as crescentes dificuldades econômicas, o agravamento das tensões sociais e a oposição constante e cada vez mais forte vinda da UDN e da imprensa.²⁵ Para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio Vargas nomeou, em 15 de junho, João Goulart. Aos 35 anos de idade, “Jango” era o presidente nacional do PTB, amigo de Vargas e um de seus elementos de confiança nos meios sindicais. No Ministério da Fazenda, Osvaldo Aranha (simpatizante da UDN, mas amigo de longa data de Getúlio) substituiu Horácio Lafer.

A política do ministro Aranha consistiu numa nova tentativa de estabilização da economia. Mantinha a visão ortodoxa do problema, porém, dessa feita, privilegiando o ajuste cambial. Os problemas centrais eram dois: a situação cambial e o financiamento do déficit público sem emissão de moeda e expansão do crédito.

Meses antes, o governo criara o sistema de taxas múltiplas de câmbio (Lei n. 1.807, ou Lei do Mercado Livre, de 17/1/1953), com o objetivo de aumentar as exportações e desestimular as importações não essenciais. Ao mesmo tempo, permitia-se a entrada de capitais à taxa de câmbio do mercado livre, o que, esperava-se, estimularia o ingresso de recursos do exterior. Na prática, seus resultados foram decepcionantes, tendo havido um recuo de 11% no valor das exportações no 1º semestre de 1953, em relação a igual período de 1952. Os fluxos de capitais externos também não aumentaram como resultado da nova política, ao contrário. A entrada líquida de investimento externo direto, por exemplo, caiu de US\$94 milhões em 1952 para US\$51 milhões em 1953.

Em 9 de outubro de 1953 — e de forma bastante consistente com o processo em curso na economia mundial —, o governo atacou simultaneamente os problemas cambial e fiscal, ao baixar a Instrução 70 da Sumoc. As principais mudanças introduzidas no sistema cambial brasileiro foram: (1) o restabelecimento do monopólio cambial do Banco do Brasil; (2) a extinção do controle quantitativo das importações e a instituição de leilões de câmbio; e (3) (quanto às exportações) substituição das taxas mistas por um sistema de bonificações incidentes sobre a taxa oficial.

Com a Instrução 70 passaram a existir três tipos básicos de cobertura cambial para as *importações* brasileiras: (1) taxa oficial, sem sobretaxa, válida para certas importações especiais, tais como trigo e material ou papel de imprensa; (2) taxa oficial, acrescida de sobretaxas fixas, para as importações diretas dos governos federal, estaduais e municipais, autarquias e sociedades de economia mista (também petróleo e derivados tinham suas aquisições cobertas dessa forma); e (3) taxa oficial, acrescida de sobretaxas variáveis (segundo os lances feitos em leilões de câmbio realizados em bolsas de fundos públicos do país), para todas as demais importações.

Para a realização desses leilões, as importações foram classificadas em cinco categorias, em ordem decrescente de essencialidade. A oferta disponível de cada moeda era alocada pelas autoridades monetárias entre as diferentes categorias, sendo que as categorias I, II e III absorviam, geralmente, mais de 80% da oferta total de cada moeda e a categoria V, no máximo, 3%. Os leilões eram realizados separadamente para o dólar americano e para moedas de países com os quais o Brasil tinha acordos de pagamentos. Para cada categoria, foram fixados valores mínimos, que eram crescentes de acordo com a menor essencialidade da categoria.

As taxas múltiplas de câmbio, determinadas através do sistema de leilões, permitiram, simultaneamente: a realização de amplas desvalorizações cambiais, que vieram substituir o controle de importações como instrumento para o equilíbrio da balança comercial; e a manutenção de uma política de importações seletiva, onerando mais certos produtos e favorecendo a aquisição de outros, de acordo com o critério de essencialidade e, por consequência, de proteção à produção industrial doméstica. Além disso, o recolhimento dos ágios nos leilões (creditados à conta de Ágios e Bonificações) passou a constituir uma importantíssima fonte de receita para a União, reduzindo a necessidade de se recorrer ao financiamento inflacionário do déficit fiscal.²⁶

No tocante às *exportações*, as taxas fixas foram substituídas por uma bonificação de Cr\$5/US\$ (ou equivalente nas demais moedas) para o café e Cr\$10/US\$ para todas as demais mercadorias. Esses valores foram subsequentemente majorados, em uma série de Instruções da Sumoc.²⁷

Enquanto isso, o governo encontrava dificuldades em realizar uma política fiscal austera, apesar da intenção de Lafer (no primeiro semestre) e de Aranha, no segundo. Já nos primeiros meses de 1953, inverteu-se, de credora para devedora, a posição do Tesouro Nacional frente ao Banco do Brasil, devido a aumentos de gastos do governo em obras públicas e com abonos concedidos ao funcionalismo civil. Uma das fontes irresistíveis de pressão sobre os gastos públicos eram as obras necessárias à adequação da infraestrutura do país ao crescimento industrial sustentado desde 1948 e, particularmente, ao surto de investimentos de 1951 e 1952.

O objetivo de ampliação da infraestrutura econômica do país ganhara reforço a partir das propostas elaboradas pela Assessoria Econômica do Gabinete Civil da Presidência, órgão constituído em fevereiro de 1951. Os técnicos da Assessoria propuseram a criação de diversas empresas estatais que futuramente desempenhariam importante papel na ampliação da oferta de insumos industriais, a exemplo do BNDE, Petrobras e Eletrobras. No caso específico do setor elétrico, a Assessoria esteve por trás da instituição do Fundo Federal de Eletrificação — FFE, formado por recursos provenientes da arrecadação do imposto único sobre energia elétrica, iniciativa que proporcionou a primeira fonte de recursos fiscais, de alcance nacional, diretamente vinculada a investimentos no setor.

Um balanço do desempenho da economia em 1953 revela que o PIB apresentou crescimento de 4,7%, inferior ao de todos os anos anteriores, desde 1947. Deve-se notar, entretanto, que a indústria cresceu 9,3%. O crescimento mais modesto do PIB deveu-se ao medíocre desempenho da agricultura (+0,2%, devido à forte seca ocorrida no Nordeste naquele ano). Também contribuiu para o baixo crescimento do PIB a estagnação do setor de serviços, em grande parte motivada pela queda das atividades do comércio e de outros setores, com a diminuição das importações.

Não obstante a desaceleração econômica, a inflação, medida pelo IGP-DI, deu um salto, do patamar anterior, em torno de 12%, para 20,5%. A explicação, na visão ortodoxa, estaria no retorno do déficit público e na consequente expansão dos meios de pagamento. Na verdade, poderia também ser atribuída ao impacto das desvalorizações cambiais decorrentes da Instrução 70, que pressionaram os custos de produção das empresas.

1954 — Novas Dificuldades: Salários e Café

No início de 1954, as perspectivas de evolução do setor externo da economia brasileira pareciam favoráveis. A balança comercial, deficitária em cerca de US\$300 milhões em 1952, fechara 1953 com superávit de quase US\$400 milhões. Essa dramática reversão resultou, sobretudo, da queda de um terço no valor das importações. Nesse contexto, as preocupações centrais do governo deslocaram-se para o problema da inflação.

As grandes dificuldades com que se deparou o programa de estabilização econômica de Osvaldo Aranha situavam-se na política para o salário-mínimo e nos problemas do café. A decisão a respeito do aumento salarial foi precedida de intensa polêmica e tensão política. A proposta do ministro do Trabalho, João Goulart, era de um reajuste de 100%, enquanto o percentual necessário para a recomposição do pico do reajuste anterior era de cerca de 53%. Contra a proposta de Goulart

colocaram-se a UDN, a Fiesp, oficiais do Exército e, finalmente, o Conselho Nacional de Economia e o ministro Osvaldo Aranha, que propunham um reajuste próximo a 33%.

A UDN considerou o projeto como um instrumento voltado para estimular a luta de classes no país. As pressões contra o aumento proposto por Goulart atingiriam o seu ápice, porém, através de documento conhecido como Manifesto dos Coronéis. Embora insistisse nas questões militares, seu teor tinha claras implicações políticas. O documento aludia a um estado de inquietação no Exército, decorrente da deterioração de seus padrões morais e materiais. Segundo seus redatores, essa inquietação favorecia “as manobras divisionistas dos eternos promotores da desordem”, o que, diante do “perigo comunista” sempre presente, trazia “o risco de uma violenta subversão dos quadros institucionais da nação”. Como consequência direta do Manifesto, o ministro da Guerra, general Ciro do Espírito Santo Cardoso, foi afastado do cargo e, em 22 de junho, João Goulart era destituído.²⁸

Preocupado com o desgaste de seu governo e voltado para as eleições de outubro de 1954, no dia 1^a de maio Getúlio Vargas pronunciou discurso em Petrópolis. Na ocasião, anunciou o aumento de 100% para o salário-mínimo, elogiou João Goulart e concluiu com vigoroso apelo à mobilização das classes trabalhadoras: “Como cidadãos”, disse Vargas, “a vossa vontade pesará nas urnas. Como classe, podeis imprimir ao vosso sufrágio a força decisória do número. Constitui a maioria. Hoje estais com o governo. Amanhã sereis o governo”.²⁹ Tratava-se de linguagem inequivocamente radical, mas arriscada. Afinal, àquela altura, os inimigos de Getúlio, a serem encontrados entre os industriais, militares e a classe média, estavam “em melhor posição para mobilizar a oposição do que os trabalhadores para mobilizar o apoio ao governo”.³⁰

A decisão de ir adiante com o aumento de 100% do salário-mínimo contrariou profundamente Osvaldo Aranha e seu principal colaborador, Sousa Dantas, que chegou a pedir demissão da presidência do Banco do Brasil. Além dos problemas criados pelo aumento salarial, o Programa Aranha de estabilização econômica foi prejudicado pelas enormes dificuldades enfrentadas pelas exportações de café. Como resultado dos altos preços do café no mercado internacional, as exportações brasileiras caíram abruptamente, atingidas por boicote de consumidores nos Estados Unidos, que enxergavam nos elevados preços do produto práticas monopolistas dos países exportadores.³¹

Resumidamente, as dificuldades com o café voltaram a colocar no horizonte a possibilidade de uma crise cambial. Para piorar, os propósitos deflacionários do governo viram-se abalados, primeiro, pela mudança no patamar da inflação derivada das desvalorizações cambiais embutidas na Instrução 70 e, posteriormente, pelo aumento de 100% no salário-mínimo.

O Desfecho Trágico

No contexto de uma democracia ainda incipiente, setores conservadores da sociedade — politicamente representados na UDN — davam prosseguimento à campanha contra Vargas e seu governo. Estes últimos eram acusados pela maioria esmagadora da imprensa de populistas, corruptos e excessivamente simpáticos aos sindicatos. Com o passar do tempo, o tom dos ataques a Vargas atingiu uma escala mais elevada — e perigosa. Assim, em discurso proferido na Câmara dos Deputados, em 22 de março, um dos porta-vozes mais extremados da oposição, Aliomar Baleeiro, admitiu abertamente o golpe de Estado como solução válida para o afastamento de Getúlio.³² Em junho, Afonso Arinos, líder da UDN e da oposição parlamentar, encaminhou ao Congresso pedido de *impeachment* de Vargas, contra o qual pesariam acusações de corrupção, convivência com atos criminosos e imoralidade. A moção foi rejeitada por 136 votos contra 35, mas as pressões sobre o presidente se avolumavam. Para a oposição, faltava apenas um pretexto para exigir a renúncia de Vargas e este surgiu em 5 de agosto no atentado da rua Tonelero, no Rio de Janeiro, contra o deputado Carlos Lacerda, prócer da UDN carioca, e crítico mais virulento do regime.

Nesse episódio — que envolveu assessores próximos a Vargas, mas, ao que tudo indica, sem o conhecimento deste — foi morto o acompanhante de Lacerda, o major da Aeronáutica, Rubens Vaz. A reação das Forças Armadas — em particular, da Aeronáutica, que promoveu investigação paralela do caso, incluindo o interrogatório de suspeitos na Base Aérea do Galeão, no Rio de Janeiro — insufladas pelo coro dos círculos antivarguistas, culminaria com a exigência da renúncia do presidente. Num gesto conciliatório, Getúlio, em reunião ministerial ocorrida nas primeiras horas do dia 24 de agosto de 1954, aceitou uma proposta de afastamento temporário, até que o episódio da rua Tonelero fosse esclarecido. Na manhã daquele mesmo dia, porém, um grupo de generais se dirigiu ao Palácio do Catete para exigir a renúncia imediata do presidente. Ao tomar conhecimento, por assessores, de que estava sendo deposto, Vargas recolheu-se a seus aposentos e se matou com um tiro no peito. Saía da vida para entrar na História, conforme deixara registrado em sua Carta-Testamento.³³

Embora não seja razoável a ideia de que a crise que depôs Vargas tenha decorrido de uma suposta “radicalização nacional-desenvolvimentista” no final de seu governo (versão que a Carta-Testamento se encarregou de propagar), é certo que o aumento de 100% do salário-mínimo acirrou as tensões entre os agentes econômicos e atores do processo político. Mais ainda, a natureza da política de Vargas, que se propunha a contentar um amplo espectro da sociedade sem a realização de

transformações estruturais e sem contar com uma sociedade civil organizada, partidariamente ou não, mostrou-se frágil, quando colocada diante de um quadro de adversidades econômicas.

Sem poder contar com o apoio popular — e envolvido crescentemente pela insatisfação de diversos setores empresariais — o isolamento político de Vargas era um fato. A conjuntura era extremamente propícia à intensificação da virulenta campanha oposicionista. Ainda que não fosse possível depor o presidente, provavelmente seriam grandes os dividendos eleitorais a serem colhidos, primeiramente nas eleições legislativas (e para o governo de 11 estados) marcadas para outubro de 1954 e, posteriormente, na sucessão presidencial. Nesse contexto aconteceu o atentado da rua Tonelero.

O gesto trágico do suicídio de Vargas teve profundas repercussões históricas, possibilitando a formação de uma ampla frente antigolpista, que assegurou a manutenção da ordem constitucional e a posse, meses depois, de seu vice-presidente, Café Filho. Mais ainda, essa tomada de posição majoritária em defesa da democracia viabilizou e impulsionou a recomposição da frente de centro-esquerda formada pelo PSD e PTB, que seria responsável, mais adiante, pela eleição de Juscelino Kubitschek à Presidência da República.

O Interregno Café Filho: 1954-1955³⁴

A prioridade mais imediata da política econômica do novo governo era o enfrentamento da grave situação cambial, fruto da queda dos preços do café e do vencimento de créditos de curto prazo. A escolha do professor Eugênio Gudin para a pasta da Fazenda com certeza considerou seu prestígio junto à comunidade financeira internacional, o que poderia ajudar na negociação em curso dos compromissos externos.

Apesar de considerar necessário obter pelo menos US\$300 milhões em novos créditos para superar a crise cambial, tudo o que Gudin conseguiu das fontes oficiais foram US\$80 milhões em créditos novos. Sendo assim, não restou alternativa senão buscar os bancos privados, dos quais foi possível levantar mais US\$200 milhões, ainda que sob duras condições e tendo de oferecer como garantia os US\$300 milhões em reservas estrangeiras em ouro que o Brasil possuía.

Em compensação, à medida que a economia mundial caminhava em direção à conversibilidade das principais moedas, a perspectiva de restabelecimento de um movimento internacional de capitais privados tornava-se mais promissora. Apesar da retórica nacionalista de Vargas, a legislação brasileira era liberal no contexto da época, e o Brasil se destacava como destino do (pequeno) fluxo internacional de capitais do período.³⁵

Gudin desejava remover os obstáculos à livre entrada de capital estrangeiro, e é sob esse prisma que deve ser vista a controvertida Instrução 113 da Sumoc, de 27 de janeiro de 1955. Esta consolidou a legislação anterior e deu um passo adiante, autorizando a Carteira de Comércio Exterior — Cacex, do Banco do Brasil, a emitir licenças de importação sem cobertura cambial para equipamentos e bens de produção.

Tratava-se de mecanismo claramente vantajoso para o investidor externo. De fato, desde que a taxa de câmbio livre (que se aplicava à entrada de capitais) permanecesse inferior à taxa cambial aplicável à categoria III de importações (bens de capital), era mais vantajoso para a firma estrangeira internar bens de capital diretamente pela Instrução 113 do que ingressar com recursos financeiros no Brasil e comprar licenças de importação no leilão pertinente.³⁶

O período correspondente à gestão Gudín testemunhou um dos mais ortodoxos programas de estabilização da história econômica contemporânea, gerando ampla crise de liquidez e substancial elevação do número de falências e concordatas no primeiro semestre de 1955, além de significativa queda (de cerca de 15%) na formação bruta de capital fixo. Não fosse a curta duração do programa de estabilização de Gudín, ter-se-ia registrado uma forte queda no nível de atividade industrial.³⁷ Ao se juntarem o descontentamento da cafeicultura com a taxa de câmbio (relativamente valorizada) para a exportação de café — que o setor denominava “confisco cambial” — e o início de pressões sobre a política econômica decorrentes da aproximação das eleições presidenciais, estava formado o quadro que levou Gudín a pedir, no início de abril de 1955, demissão em caráter irrevogável.

Visando apaziguar as elites econômicas de São Paulo, particularmente os cafeicultores, Café Filho nomeou para a pasta da Fazenda o banqueiro paulista José Maria Whitaker. Contundente crítico do regime de taxas múltiplas de câmbio, Whitaker havia se notabilizado pela intransigente defesa dos interesses da lavoura, e tinha como meta principal a eliminação do “confisco cambial”, que reduzia a lucratividade do setor exportador.³⁸ Como ministro, abandonou a política de contenção de crédito, e, em relação ao combate à inflação, permaneceu no plano da retórica.

Quanto à política cambial, se Gudín havia postergado a questão da unificação das taxas de câmbio (inclusive, demonstrando ao FMI o impacto orçamentário positivo da conta de Ágios e Bonificações), Whitaker estava determinado a instituir um mercado totalmente livre, unificando as taxas e procedendo a uma razoável desvalorização cambial. Antes disso, contudo, julgava que seria preciso fortalecer significativamente a posição externa do país e reformular o sistema tarifário brasileiro, para garantir relativa proteção às indústrias após a eliminação dos ágios cambiais.

O FMI aprovou entusiasticamente o projeto que reformulava o sistema cambial brasileiro, preparado pelo economista Roberto Campos, então superinten-

dente do BNDE. No entanto, Café Filho optou por encaminhar o projeto ao Congresso Nacional, o que significava, na prática, sepultar a reforma cambial. Com a rejeição à proposta, Whitaker renunciou ao cargo. Seu substituto na pasta da Fazenda, Mário Câmara, pouco pôde fazer nos três meses que restavam para o término do mandato de Café Filho.

Balanço e Conclusões

Os dez anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra foram de forte expansão do PIB e de pressões inflacionárias. A taxa de investimento média da economia também se elevou, refletindo o avanço do processo de industrialização e a expansão dos investimentos públicos no setor de infraestrutura. As exportações e importações, que cresceram a taxas médias anuais de dois dígitos durante o governo Dutra, perderam fôlego entre 1951-55, no contexto de queda das receitas de café e de avanço do processo de substituição de importações, com a economia crescentemente voltada para dentro (ver Tabela 1.1).

As transformações por que passou a economia na década não são imediatamente captadas pelos dados de repartição do PIB por classes de atividade econômica: de fato, entre 1947 (primeiro ano para o qual se dispõe de estatísticas consolidadas das contas nacionais) e 1955, a participação da agropecuária no Produto subiu, de 21,4% para 24,3%, ao passo que o peso do setor industrial passou de 26% para 26,6% no total.

Tabela 1.1
Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos — 1946-1955
(médias anuais por período)

	1946-50	1951-55
Crescimento do PIB (% a.a.)	8,1/a	6,7
Inflação (IGP dez/dez, % a.a.)	11,3	16,6
FBCF (% PIB a preços correntes)	13,4/b	14,9
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	15,6	1,0
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	23,9	3,2
Balança comercial (US\$ milhões)	249	121
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-34	-300
Dívida externa líquida/Exportação de bens	n.d.	0,4/c

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Apêndice Estatístico ao final do livro.

/a 1948-1950.

/b 1947-1950.

/c 1952-1955.

n.d. = dado não disponível.

Contudo, no interior da indústria de transformação é nítida a mudança, sinalizando para um estágio já avançado do processo de substituição de importações no país. Tal fenômeno se reflete em alguns indicadores, a exemplo da queda média de 42% no valor das importações industriais entre 1952 e 1956, ao mesmo tempo em que a produção doméstica crescia 40% (ver Tabela 1.2). Como resultado, a participação dos importados na oferta doméstica, após atingir 16% em 1952, cai para pouco mais de 7% em 1956. Ambos os movimentos — aumento da produção doméstica e queda da participação dos importados — ressaltam-se, ocorreram *antes* que os investimentos do ambicioso Programa de Metas começassem a dar frutos.³⁹

Por fim, buscando-se o principal legado do período 1945-55, este parece residir no reforço da industrialização baseada na substituição de importações e na continuidade de um nacionalismo de cunho pragmático. De certa forma, a contrapartida da vitória desse modelo foi “a impopularidade do ideário econômico liberal, podendo ter contribuído para prolongar a vida de políticas intervencionistas pouco eficientes”.⁴⁰ Ambos os aspectos da vitória do “nacional-estatismo” sobre o projeto liberal irão se sobressair no período seguinte, tratado no próximo capítulo: o “positivo”, sob a forma da aceleração das transformações estruturais da

Tabela 1.2
Participação Relativa das Importações na Oferta Industrial Doméstica — 1950, 1952 e 1956

(em % baseadas em valores constantes de 1949)

Gêneros	Importações/Oferta Doméstica			Tx. de Cresc. das Importações		Tx. de Cresc. da Produção	
	1950	1952	1956	1950/52	1952/56	1950/52	1952/56
Minerais não metálicos	7,9	11,0	1,3	78	-82	23	71
Metalúrgica	18,3	19,0	15,5	18	13	13	44
Mecânica	60,3	64,6	34,0	64	-60	36	41 ^a
Material elétrico	40,4	39,8	12,2	46	-70	50	41 ^a
Material de transporte	50,7	45,0	11,2	78	-78	124	41 ^a
Papel e papelão	26,1	21,8	14,4	-17	-12	6	45
Química	47,5	44,7	12,4	23	-20	22	318
Têxtil	2,4	2,1	0,9	-13	-49	2	23
Alimentos	2,7	4,2	3,3	71	-16	5	10
Bebidas	2,7	2,2	0,9	27	-59	29	7
TOTAL	13,5	16,0	7,2	44	-42	16	40

Fonte: Malan *et al.* (1980). Ver tabela V.33, p. 405.

^a Dada a inexistência de estimativas para a taxa de crescimento entre 1952 e 1956, optou-se por supor para esses gêneros uma taxa de crescimento anual igual à do total industrial (% a.a., aproximadamente).

Oferta Doméstica = Importações + Produção Doméstica — Exportações.

economia brasileira, e o “negativo”, no relativo descaso da maioria da sociedade com as sequelas macro e microeconômicas do modelo estatista.

RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

Malan *et al.*⁴¹ discutem as mudanças estruturais e a condução da política econômica externa antes de 1952. Vianna⁴² faz minuciosa análise da política econômica no período 1951-54.

LEITURAS ADICIONAIS

Ferreira⁴³ traz interessante reflexão sobre a dinâmica política do chamado “interregno democrático” de 1945-64. O contexto internacional que tanto moldou a condução da política econômica no pós-Guerra é exposto com riqueza de detalhes em Malan.⁴⁴

NOTAS

1. “Há um espanhol que quer/viver e a viver começa/entre uma Espanha que chora/e outra Espanha que bocejia.”
2. Sobre a Guerra Fria, ver Munhoz (2004).
3. Esta última dizia respeito à dificuldade dos países, exceto os Estados Unidos financiarem sua reconstrução econômica após a Segunda Guerra, tendo em vista o baixo nível de suas reservas internacionais em moedas conversíveis e a dificuldade de ampliá-lo no curto e médio prazos. Conforme lembra Niveau (1969), apenas os Estados Unidos podiam, entre 1945 e 1949, fornecer para o mundo inteiro os bens de consumo e equipamentos de que este necessitava.
4. A ironia da história residia em ter sido Dutra antigo ministro da Guerra de Getúlio Vargas e um dos artífices da deposição do ex-ditador. Não obstante, Vargas apoiou a sua candidatura, ao mesmo tempo em que se lançava candidato a uma vaga no Congresso constituinte. Ao final, foi eleito senador pelo seu Rio Grande do Sul natal e o getulismo se manteve como importante força política, agora em um regime democrático. Finalmente, é digna de nota, ainda, a votação obtida pelo candidato do Partido Comunista Brasileiro — PCB à Presidência (10% dos votos válidos), Iedo Fiúza. Os comunistas fizeram, ainda, 14 deputados federais, um senador (Luís Carlos Prestes) e obtiveram a maioria da Câmara de Vereadores do Distrito Federal. No bojo da onda anticomunista da Guerra Fria, o “Partidão” foi fechado pelo governo Dutra em 1947 e seus deputados, senador e vereadores cassados por lei do Congresso Nacional, em janeiro de 1948.
5. Ver Vianna (1989a).
6. Ver Malan (1986).
7. Outro fator explicativo importante do resultado obtido na balança comercial coube à recuperação dos preços internacionais do café, a partir de 1949. De janeiro de 1942 a julho de 1946, os preços do produto estavam limitados pelo teto estabelecido no Acordo Internacional do Café (13,4 centavos de dólar por libra-peso para o café tipo Santos 4), configurando uma contribuição brasileira ao esforço de guerra no plano econômico. A liberação dos preços nos Estados Unidos, em julho de 1946, marcou o início da recuperação do preço internacional do produto, o que explica o crescimento das exportações entre 1946 e 1950.
8. Sobre as motivações por trás dessa reviravolta da política econômica do governo Dutra, ver Bastos (2004).
9. Ver Tavares (1972, p. 71).

10. Este gênero industrial inclui o segmento produtor de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos), em que a substituição de importação avançaria nos anos após a Segunda Guerra. Ver Tavares (1972) e Malan *et al.* (1980).
11. Taxas de crescimento calculadas a partir de Tabela A.V.1, em Malan *et al.* (1980).
12. Dados da estrutura do valor adicionado industrial em 1949, em Fishlow (1972) e participação dos importados na oferta doméstica em 1950, em Malan *et al.* (1980), Tabela V.25.
13. Ver Abreu (1994).
14. Ver Vianna (1989a).
15. O nacional-estatismo, tal como propugnado por Getúlio Vargas e o PTB, ganharia, também, a designação de “trabalhismo”.
16. Ver Fausto (2000).
17. Ver Vianna (1989b).
18. Ver Abreu *et al.*, orgs. 2001.
19. *Idem.*
20. Ver Leopoldi (2003).
21. Ver Baer (2002).
22. Três foram as causas principais dessa queda: os efeitos da sobrevalorização do cruzeiro, a queda das vendas de algodão — segundo produto em importância na pauta de exportações — em virtude de uma crise da indústria têxtil mundial e, finalmente, a retenção de estoques, devido à expectativa generalizada de desvalorização cambial.
23. Superintendência da Moeda e do Crédito, criada em fevereiro de 1945, e que constituiria o embrião do futuro Banco Central do Brasil.
24. Em seu discurso de posse, em janeiro de 1949, Truman havia proposto quatro cursos de ação para a política externa de seu governo. O de número IV propugnava “(...) tornar o conhecimento técnico norte-americano disponível para as regiões mais pobres do mundo”, o que gerou grande expectativa (e, depois, ante os poucos recursos alocados àquele objetivo, frustração) entre os países então chamados de “subdesenvolvidos”. Ver Malan (1986), p. 68.
25. Ver Abreu *et al.*, orgs. (2001).
26. Embora a Instrução 70 determinasse que esses recursos fossem utilizados na regularização de operações cambiais e no financiamento à agricultura, as autoridades econômicas esperavam superar essa rigidez e utilizá-los mais amplamente no financiamento dos gastos do governo, viabilizando, dessa forma, uma política monetária restritiva.
27. Como resultado, em setembro de 1955 (isto é, dois anos após a implementação da Instrução 70) as bonificações atingiram 102% no caso de café e 172% para os demais produtos (ambas relativamente à cotação oficial de Cr\$18,36/US\$). Ver Rio e Gomes (1977).
28. Ver Fausto (2000) e Abreu *et al.*, orgs. (2001).
29. Citado em Abreu *et al.*, orgs, vol. V, pp. 5965-6.
30. *Idem.*
31. O preço médio do café importado nos Estados Unidos atingiu o seu pico histórico real em 1954, a US\$ 2,80/libra-peso (a preços de 1990). Ver Bacha (1992).
32. Ver Abreu *et al.*, orgs. (2001).
33. Ver Ferreira (2003).
34. Para esta seção, ver Pinho Neto (1989).
35. Entre 1949 e 1954, o investimento líquido norte americano em manufaturas no Brasil representou 53% do total recebido pela América Latina e 17% do realizado no mundo. Só o Canadá recebeu investimentos diretos em montante comparável ao aplicado no Brasil (Vianna, 1987).
36. Ver Abreu (1994), p. 144. Os equipamentos importados através da Instrução 113 seriam incorporados aos ativos das empresas sem contrapartida no passível exigível. Conforme ressalta Pinho Neto (1989, p. 154), a vantagem daí resultante “(...) pode ser medida pelo diferencial entre o custo das divisas na categoria relevante e a taxa de mercado livre. Tal subsídio, aliado à inexistência de financiamentos no exterior que permitisse aos investidores nacionais beneficiarem-se da medida (...), fez com que a referida Instrução fosse vista como uma discriminação contra o capital nacional”. Como benefício

adicional para o governo, a Instrução 113 permitia a entrada de capital estrangeiro sem impactar a base monetária (e, portanto, sem exercer pressões inflacionárias).

37. Ver Pinho Neto (1989).

38. Idem.

39. Ver Malan *et al.* (1980).

40. Ver Abreu (1994), p. 145.

41. Ver Malan *et al.* (1980).

42. Ver Vianna (1987).

43. Ver Ferreira (2003).

44. Ver Malan (1986).